

Evaluación ex post del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) 2014-2020

Informe de evaluación

Evaluación ex post del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) 2014-2020

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN Y FONDOS EUROPOS

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (MINISTERIO DE HACIENDA)

Evaluadores:

Dolores García Martos (IEF)

Ignacio Moral Arce (IEF)

Diciembre de 2024

Índice

| | |
|--|-----------|
| Evaluación ex post del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) 2014-2020 | 2 |
| 0. Resumen ejecutivo | 5 |
| PRIMERA PARTE: CONTEXTUALIZACIÓN Y ASPECTOS GENERALES | 10 |
| 1. Introducción | 10 |
| 1.1. Mandato y propósito de la evaluación | 11 |
| 1.2. Justificación | 12 |
| 1.3. Objeto de la evaluación | 12 |
| 1.4. Complejidad y limitaciones de la evaluación | 12 |
| 2. Descripción de la intervención evaluada | 14 |
| 2.1. La problemática/necesidades | 14 |
| 2.2. El problema definido por la Comisión Europea | 28 |
| 3. Intervención pública ante la problemática | 31 |
| 3.1. Plan Nacional FAMI | 32 |
| 3.2. Objetivos del Programa FAMI | 32 |
| 3.2.1. Actividades abordadas para la gestión de los flujos inmigratorios | 33 |
| 3.2.2. Asignación financiera | 37 |
| 4. Metodología de la evaluación | 37 |
| 4.1.1. Enfoque metodológico | 38 |
| 4.1.2. Las preguntas de evaluación | 38 |
| 1.1.1. Fuentes de información y recopilación de datos | 38 |
| SEGUNDA PARTE: ANALISIS Y EVALUACIÓN DE LA INTERVENCIÓN | 40 |
| 1. Evaluación del diseño del Programa FAMI | 40 |
| 1.1. Criterios de evaluación: pertinencia | 40 |
| 1.2. Criterios de evaluación: Coherencia/complementariedad | 45 |
| 1.3. Criterios de evaluación: Eficacia | 53 |
| 1.3.1. <i>Eficacia financiera</i> | 55 |
| 1.3.2. <i>Objetivo Específico 1: Asilo</i> | 56 |
| 1.3.3. <i>Objetivo específico 2: Integración/Migración legal</i> | 65 |
| 1.3.4. <i>Objetivo Específico 3: Retorno</i> | 73 |
| 1.3.5. <i>Casos especiales y emergencias</i> | 80 |
| 1.4. Criterios de evaluación: Eficiencia | 85 |
| 1.5. Criterios de evaluación: Valor Añadido de la UE | 91 |
| 1.6. Criterio de Sostenibilidad | 98 |
| 1.7. Criterio de Implementación: Simplificación y reducción de la carga administrativa | 102 |
| 2. Principales hallazgos | 104 |
| 3. Recomendaciones | 108 |

Gráficos

| | |
|--|----|
| Gráfico 1. Inmigración procedente del extranjero. Personas. | 15 |
| Gráfico 2. Peticiones protección internacional. Personas. | 17 |
| Gráfico 3. Peticiones protección internacional: Siria y Ucrania. Personas. | 18 |
| Gráfico 4. Peticiones protección temporal: Ucrania. Miles de personas | 18 |
| Gráfico 5. Tasas de reconocimiento. Porcentaje | 19 |
| Gráfico 6. Población extranjera. Miles de personas. | 21 |
| Gráfico 7. Población extranjera por origen (15 principales países). Miles de personas. | 22 |
| Gráfico 8. Mercado de trabajo: extranjeros vs españoles, 2013. Porcentaje. | 23 |
| Gráfico 9. Llegada de MENA en pateras o embarcaciones similares. Personas. | 25 |
| Gráfico 10. Inmigrantes irregulares en Ceuta y Melilla. Personas. | 26 |
| Gráfico 11. Inmigrantes irregulares en costa Peninsular, Baleares y Canarias (vía marítima). Personas. | 27 |

| | |
|---|----|
| Gráfico 12. Valoración del grado de importancia de cada Objetivo Específico para alcanzar el objetivo estratégico de FAMI | 54 |
| Gráfico 13. Expedientes pendientes de resolución | 58 |
| Gráficos 14. Ejecución del presupuesto ejecutado, por OE. Periodo 2014-2024 | 87 |

Cuadros

| | |
|---|----|
| Cuadro 1. Población por edades y procedencia en 2013. Porcentaje..... | 22 |
| Cuadro 2. Árbol de Problemas de la inmigración | 30 |
| Cuadro 3. Problemática/necesidades por eje de actuación del PN FAMI. | 31 |
| Cuadro 4. Lógica de la intervención | 34 |
| Cuadro 5. Fondos programados del Programa FAMI. | 37 |
| Cuadro 6. Preguntas de Evaluación. | 39 |
| Cuadro 7. Fondos programados y ejecutados del Programa FAMI. | 55 |
| Cuadro 8. Valoración de los objetivos nacionales del OE1..... | 56 |
| Cuadro 9. Indicadores de producto comunes y específicos del ON1. | 60 |
| Cuadro 10. Indicadores sobre personas reasentadas y reubicadas. Número. | 65 |
| Cuadro 11. Valoración de las actuaciones del OE2 | 66 |
| Cuadro 12. Indicadores de impacto del OE2 | 69 |
| Cuadro 13. Indicadores de producto comunes y específicos del ON2 | 71 |
| Cuadro 14. Valoración aspectos relevantes en las operaciones de retorno | 74 |
| Cuadro 15. Indicadores de resultado del OE3 | 76 |
| Cuadro 16. Indicadores comunes y específicos del OE3 | 78 |
| Cuadro 17. Personas reubicadas atendiendo a las Decisiones de la CE | 81 |
| Cuadro 18. Ejecución presupuestaria del FAMI 2014-2020 | 87 |
| Cuadro 19. Coste por beneficiario por OE. Periodo 2014-2024 | 88 |
| Cuadro 20. Número de proyectos financiados y presupuesto medio. Periodo 2014-2024 | 88 |
| Cuadro 21. Número de proyectos y número de contabilizaciones. Periodo 2014-2024 | 89 |
| Cuadro 22. Número de contabilizaciones de proyectos en el periodo 2014-2024 por años..... | 89 |
| Cuadro 23. Número de proyectos y presupuesto total que recibieron control operativo sobre el terreno. Periodo 2014-2024 | 90 |
| Cuadro 24. Número de proyectos y presupuesto medio del proyecto que recibieron control financiero sobre el terreno. Periodo 2014-2024 | 90 |
| Cuadro 25. Contribución Ayuda UE a FAMI..... | 91 |
| Cuadro 26. Valoración de los logros alcanzados con FAMI frente a otras fuentes de financiación | 92 |
| Cuadro 27. Valoración de las ayudas de la Unión Europea a FAMI..... | 92 |
| Cuadro 28. Valoración de la contribución de las ayudas UE | 94 |
| Cuadro 29. Participación en las convocatorias del PN de FAMI, PGE y FSE | 96 |

0. Resumen ejecutivo

La migración internacional es un fenómeno global complejo y multifacético que ha transformado profundamente las sociedades contemporáneas. En Europa en general, y en España en particular, los flujos migratorios han experimentado un incremento significativo en las últimas décadas, generando desafíos y oportunidades sin precedentes. En respuesta a esta realidad, la Unión Europea ha implementado diversas políticas y programas destinados a gestionar de manera coordinada y eficaz los movimientos migratorios, con financiación europea, entre otros fondos destaca el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI). El FAMI es un instrumento financiero de la Unión Europea diseñado para apoyar a los Estados miembros en la gestión eficiente de los flujos migratorios, entre ellos España. España, como país de destino y tránsito de migrantes, ha sido un actor clave en la implementación del FAMI.

A fin de abordar las necesidades para una gestión eficiente de los flujos migratorios, se ha diseñado el Plan Nacional (PN) del FAMI para el periodo 2014-2020. El PN del FAMI se enmarca en un contexto marcado por la creciente complejidad de los desafíos migratorios y la necesidad de contar con políticas públicas sólidas y eficaces para garantizar una gestión humana y ordenada de los movimientos migratorios. España, como Estado miembro de la Unión Europea, está comprometida a desarrollar actuaciones destinadas a la gobernanza multinivel de las migraciones, teniendo en cuenta las peculiaridades de este colectivo.

El PN FAMI tiene como objetivos específicos: a) Fortalecer el Sistema Europeo Común de Asilo (desarrollo del sistema español de asilo y su adaptación ante posibles situaciones de afluencia masiva); b) Fomentar la migración legal e integración de Nacionales de Terceros Países (NTP), con especial focalización en el grupo de Menores No acompañados (MENA) y c) Colaborar con la lucha contra la migración irregular, mejorando el acompañamiento a los migrantes y facilitando el retorno a los mismos a sus países origen, carácter voluntario o forzoso. Se trata, en definitiva, de un Plan cuyos recursos están destinados a la eficacia de la gestión de los flujos de migración, así como al desarrollo de una política en materia de inmigración y asilo.

Una vez finalizada la implementación de las actuaciones del PN del FAMI, la Secretaría de Estado de Migraciones, a través de la Subdirección General de Gestión y Fondos Europeos de la Dirección General de Gestión Migratoria ha encargado al Instituto de Estudios Fiscales (IEF), del Ministerio de Hacienda, la realización de la evaluación ex post del Programa FAMI. El IEF es una institución con larga tradición en la evaluación de Programas financiados por Fondos Europeos, así como de políticas públicas en general. El proceso de evaluación se realiza por el IEF de manera autónoma, independiente e imparcial, como evaluadores externos, con respecto a los procesos de formulación, planificación, financiación, gestión y decisión de los Programas Operativos.

Considerando estos objetivos, las áreas de intervención del FAMI son muy amplias y pueden variar en función de las necesidades específicas de cada Estado miembro y en cada momento, dependiendo de las necesidades y emergencias que puedan surgir durante su periodo de implementación. En general, el fondo financia, en el caso de España, proyectos en las siguientes áreas, que van desde la recepción e identificación de los solicitantes de asilo, el examen y tramitación de las solicitudes de asilo, la atención de las necesidades de los migrantes, la integración de los NTP en la sociedad española, la gestión de los procedimientos de retorno, ya sea por voluntad propia o de carácter forzoso, en condiciones de seguridad en este último caso, la atención y ayuda humanitaria a migrantes en momentos de emergencia, así como la cooperación con los países de origen y tránsito (a este respecto, resaltar las actuaciones realizadas para ayudar a otros Estados miembros de la Unión Europea en momentos de crisis migratorias), entre otros aspectos.

Considerando lo dicho previamente, las principales características del FAMI son, por un lado, su enfoque integral, abordando múltiples aspectos de la migración, desde la gestión de los migrantes que entran en España hasta la integración de los mismos en la sociedad española. También destaca la flexibilidad y cooperación, ya que los Estados miembros tenían cierta libertad para adaptar las acciones financiadas por el FAMI a sus necesidades específicas, pero también el fondo tenía como objetivo la cooperación entre los Estados miembros y las agencias de la UE en materia de migración.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el presente documento se focaliza en la evaluación ex post del FAMI, atendiendo a los criterios evaluativos de pertinencia, coherencia y complementariedad, eficacia, eficiencia, valor añadido de la ayuda de la UE, sostenibilidad y simplificación y reducción de cargas administrativas. La metodología utilizada se centra en la teoría del cambio y se han utilizado distintas fuentes de información, así como técnicas cuantitativas y cualitativas. Además, el proceso evaluativo combina y permite contrastar los resultados procedentes de las diferentes fuentes de información utilizadas para disponer de evidencias sobre las que establecer juicios evaluativos que sean de utilidad para futuras actuaciones en este ámbito.

La valoración de los logros alcanzados por el FAMI por distintos grupos de interés implicados es muy positiva, ya que han otorgado una puntuación de 4,4 puntos sobre 6. Los principales resultados obtenidos son los siguientes:

En materia de asilo. El Fondo ha desempeñado un papel clave en la gestión de los flujos migratorios hacia España, especialmente en respuesta a crisis migratorias internacionales como la siria, la de los refugiados del Mediterráneo y la procedente de Ucrania. Los principales resultados y hallazgos relacionados con este objetivo incluyen:

- Se han desarrollado proyectos integrales de acogida e integración para solicitantes de PI, creando y manteniendo recursos específicos para la atención integral de grupos vulnerables. Se atendieron a 112.182 personas, con lo que el grado de cumplimiento fue del 186%
- Mejora en la gestión de las solicitudes de PI, fortaleciendo el acceso al procedimiento de asilo mediante programas integrales de acogida e integración. Esto incluyó asistencia jurídica, servicios de traducción, atención psicológica y sanitaria, así como itinerarios de inserción en educación y empleo, en colaboración con el Fondo Social Europeo (FSE). Además, se aumentó el número de plazas y recursos de acogida, mejorando infraestructuras y equipamiento para atender a los migrantes que fueron aumentando a lo largo del periodo de implementación del FAMI.
- La creación de herramientas informáticas y la contratación de personal interino fueron acciones clave para mejorar la capacidad de tramitación de solicitudes, aunque no se alcanzaron los objetivos temporales establecidos.
- Se realizaron tareas de primera acogida a personas que huyeron de Ucrania por la invasión de Rusia, a partir de 2022. Se financió la atención de necesidades básicas de 10.684 personas.
- **Sin embargo**, no se lograron algunos de los objetivos planificados: no se realizaron actuaciones en materia de evaluación (que incluye la recopilación, análisis de datos y elaboración de estadísticas). Igualmente, no se mejoraron las instalaciones en los aeropuertos de Barajas y el Prat, debido a los problemas con AENA; no obstante, se destinaron estos fondos para la mejora de instalaciones de otros puntos fronterizos. Por otra parte, a pesar de las inversiones expuestas en el punto anterior, no se ha conseguido reducir el periodo de su tramitación a menos de 6 meses. Tampoco, se ha realizado formación prevista a miembros de cuerpos y fuerzas de Seguridad del Estado en materia de asilo.

Por lo que se refiere a la integración, El FAMI ha contribuido significativamente a la integración de los NTP mediante una combinación de medidas educativas, sociales y de sensibilización. Los logros alcanzados se valoran muy positivos, siendo los principales:

- En los proyectos de integración, se asistió a 709.758 personas (un 142% de la meta).
- Las actuaciones incluyeron formación en el idioma español, refuerzo educativo, prevención de racismo y xenofobia, atención a personas víctimas de explotación sexual, violencia de género o trata, asistencia sanitaria y medidas de participación democrática, entre otras. También se realizaron acciones de carácter integral en barrios en zonas con mayor presencia de población inmigrante
- Se implementaron estrategias de sensibilización en comunidades locales para fomentar la convivencia intercultural y prevenir actitudes xenófobas.
- Es relevante señalar que los proyectos programados en integración tuvieron un hándicap importante al momento de su implementación al estar ligadas a temas de asistencia social, competencia de las Comunidades Autónomas.
- **No obstante**, el apoyo a los Menores Extranjeros No Acompañados (MENA) no pudo implementarse adecuadamente debido a la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Las actuaciones en materia de capacitación tampoco pudieron ser desarrolladas, entre ellas, se hallaban acciones de coordinación y cooperación entre los diferentes órganos y estructuras administrativas y entre todas las partes.

En materia de retorno, El objetivo de mejorar el acompañamiento de los migrantes que se hallan a la espera de concesión de PI o su expulsión del país. Igualmente se focaliza en el retorno voluntario y forzoso de migrantes, en general en situación de vulnerabilidad, lo que ha sido uno de los pilares del FAMI, con los siguientes resultados:

- Se han realizado actuaciones encaminadas a mejorar la calidad de vida de los migrantes, residentes en Centros de Migración, se han mejorado las condiciones de internamiento en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) y los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI).
- Se realizaron programas de retorno voluntario para personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo itinerarios formativos y apoyo económico, así como retornos forzosos, para los que se han mejorado la seguridad en sus traslados.
- **Sin embargo,** no se han logrado los objetivos relativos a los retornos voluntarios y forzosos (un 29,8% y 95,7% del objetivo, respectivamente), en el primer caso depende en gran medida del ciclo económico y durante la implementación del FAMI, España se hallaba en plena recuperación, lo que desincentivaba el retorno voluntario. En cuanto al retorno forzoso, depende del perfil de la persona y de reticencias de sus países de origen. Tampoco se llevaron a cabo actuaciones de colaboración internacional con terceros países, sobre todo con Marruecos, Mauritania y Senegal. Tampoco se aumentaron el número de plazas programadas de los CETI de Ceuta y Melilla (500 plazas)

FAMI también financió actuaciones en reasentamiento y reubicaciones, por las necesidades surgidas a lo largo del proceso de implementación, para hacer frente a diversas crisis migratorias. Los resultados más relevantes son:

- El número de personas reasentadas fue de 3.267 personas, (un 149% de la meta).
- Las reubicaciones alcanzaron a 1.561 personas, desde Grecia, Italia y Malta, que fueron inferiores a las metas (con una tasa de cumplimiento del 46,5%). Las barreras burocráticas y el diseño del programa comunitario fueron factores limitantes.

Por último, señalar las acciones de ayuda humanitaria financiadas por FAMI, aunque no se encontraban dentro del PN, como consecuencia de las emergencias surgidas por la intensificación de los flujos migratorios en Ceuta y Melilla en 2017 y 2018, así como especialmente en Canarias a partir de 2019. En el caso de Ceuta, también se recibió una ayuda de emergencia financiada por FAMI, como consecuencia de los hechos acaecidos en mayo de 2021.

El resumen de la evaluación por criterios de evaluación es:

1. Pertinencia

El FAMI ha demostrado una alta pertinencia en sus objetivos y actuaciones frente a las necesidades migratorias y de integración en España:

- Adecuación a las necesidades, ya que los objetivos del programa (asilo, integración y retorno) se alinearon con las demandas emergentes derivadas de crisis como la de Siria, la de refugiados y la atención a personas que huyeron de Ucrania, y además se adaptaron los recursos y las actuaciones a nuevas necesidades surgidas a lo largo del periodo de implementación (con aumentos muy significativos de las solicitudes de PI a partir de 2017)
- Flexibilidad, el programa mostró capacidad para ajustar sus actuaciones frente a cambios en el contexto migratorio, como el aumento de peticiones de asilo o la presión en Canarias, Ceuta y Melilla.

2. Coherencia/Complementariedad

El FAMI logró una coordinación adecuada con otros fondos europeos y programas nacionales:

- Sinergias con otros fondos, colaborando eficazmente con el Fondo Social Europeo (FSE) en temas de empleo e inclusión social, y con el Fondo de Seguridad Interior (FSI) en la gestión de fronteras. Además, se evitaron duplicidades mediante mecanismos de coordinación interinstitucional y planificación estratégica.
- Complementariedad, dado que las medidas financiadas por el FAMI complementaron políticas nacionales, regionales y locales en áreas como educación, salud y derechos humanos.

3. Eficiencia

El uso eficiente de los recursos financieros del FAMI ha sido evidente en la mayoría de sus áreas de actuación:

- Ejecución presupuestaria (en términos de ayudas) de 447,5 millones de euros, logrando un nivel de ejecución del 102,3% del presupuesto planificado. Los fondos destinados a "Asilo" suponen el 44,7% del presupuesto.
- Durante el periodo, se financiaron 1.435 proyectos, con una vida media de 3 años. La ayuda media por beneficiario asciende a 615,9 euros en actuaciones de asilo, integración y retorno.
- Optimización de recursos, debido a la coordinación entre fondos (FAMI, FSE y PGE), que permitió maximizar el impacto de las intervenciones.

4. Eficacia

Los resultados alcanzados por el FAMI reflejan avances significativos:

- Asilo: Se ha contribuido a facilitar el acceso al procedimiento de asilo a todas las personas necesitadas de protección, en general migrantes vulnerables, así como a la mejora de la atención de sus necesidades (habitacionales, salud, etc.).
- Progresos en integración: La formación y sensibilización impactaron positivamente en la cohesión social y la empleabilidad de los NTP.
- Retornos: Se facilitaron retornos voluntarios con medidas integrales de acompañamiento y retornos forzosos

5. Valor añadido

- La contribución de las ayudas de la UE a FAMI ha sido del 79,5% para el conjunto de los proyectos implementados.
- El FAMI ha permitido el desarrollo de proyectos y actuaciones que, de no haber existido esos recursos, no se habrían podido llevar a cabo, contribuyendo al sistema de protección de asilo, a la integración de los NTP en la sociedad española, con especial atención a los grupos y personas más vulnerables, así como a la mejora de los procesos de retorno.
- La disponibilidad de fondos del programa ha permitido desarrollar un mayor número de actuaciones, así como aumentar el número de personas que han sido atendidas
- Las actuaciones desarrolladas en España también han aportado valor añadido a la Unión Europea, al colaborar con otros Estados Miembros en momentos de intenso aumento de la presión migratoria y al control de los migrantes en situación irregular, que fueron reubicados a España. A ellos habría que añadir la acogida de aquellos que llegaron directamente a España, aliviando la presión en otras fronteras de los Estados Miembros.
- No disponer de esos fondos hubiera implicado una menor financiación y se tendrían que haber realizado con cargo a fondos nacionales, lo que supondría una carga financiera importante para las finanzas públicas y de su capacidad de gestión.

6. Sostenibilidad

- Las actuaciones que implican mejoras en las infraestructuras y equipamiento tendrán un efecto sostenible una vez finalizada la ayuda de FAMI, básicamente en los centros de acogida y en los de estancia, así como de capacitación de personas involucradas en la gestión de las actuaciones.

- Las actuaciones, principalmente las relacionadas con el OE1, seguirían realizándose, en tanto en cuanto, supongan el cumplimiento de obligaciones de derecho internacional y europeo por parte de las autoridades españolas.
- Las actuaciones relacionadas con integración podrían ser las más afectadas, ya que requieren de una continuación de la asignación de fondos.
- Con respecto al retorno voluntario, lleva implícito un factor de sostenibilidad al conseguir que las personas retornen a su país; en todo caso, en cuanto a la continuidad de las actuaciones depende de la demanda existente en este tipo de actuaciones y la existencia de fondos para financiarlas. En cuanto al retorno forzoso, éste es competencia del Ministerio del Interior, con lo que las correspondientes medidas pasarían a formar parte del Estado que las financiará con fondos públicos.

7. Simplificación y reducción de la carga de trabajo

- Elevada carga de trabajo, tanto la relativa a las tareas de gestión, seguimiento y evaluación, como a las de control y auditoría
- Relevante es la adopción de un cambio en el método de gestión en 2023, con el que se incorpora la gestión del sistema de acogida de protección internacional mediante acción concertada, a fin de superar las limitaciones del actual marco de subvenciones.
- La burocracia y la falta de coordinación competencial limitaron algunas actuaciones, como el apoyo a los MENA.
- No se lograron mejoras significativas en la reducción de plazos de tramitación de PI ni en algunas metas relacionadas con la reubicación de migrantes.

Como resultado de lo expuesto, se presentan las siguientes recomendaciones:

- **Reforzar el sistema de respuesta de asilo a solicitantes de PI**, con el fin de rebajar los periodos de tramitación, hasta al menos los 6 meses que señala la normativa.
- **Mejorar y aumentar las infraestructuras de Centros de Migración**. Se trataría de aumentar las plazas en los CIE y los CETI, así como mejorar las condiciones de habitabilidad, salubridad y la convivencia. Asimismo, en infraestructuras de otros centros de acogida (por ejemplo, los CAR).
- **Abordar actuaciones pendientes del PN del FAMI 2014-2020**. Entre ellas todos los relativos proyectos de destinados a desarrollar, supervisar y evaluar políticas de integración en Estados UE.
- **Impulsar actuaciones de acogida e integración de MENA** en colaboración con las CCAA.
- **Mejorar la planificación y organización de los recursos disponibles en las unidades gestoras**. Es relevante dimensionar los recursos humanos para hacer frente a la sobrecarga de trabajo que se produce en muchas unidades administrativas. En la misma línea, se propone la capacitación del personal responsable de la gestión, no solo en aquellos aspectos que se centran en el conocimiento de los fondos europeos.
- **Adoptar medidas que agilicen la gestión administrativa**. Se trataría de avanzar en la reducción de la carga administrativa ya iniciada en este periodo 2014-2020. El cambio de modelo de acción concertada va en esa dirección. También señalar que las convocatorias en concurrencia simple, aunque tienen sus problemas, son más ágiles
- **Mejorar la recogida y monitorio de las operaciones**. En el análisis de los datos de los indicadores tanto financieros como de producto, se ha observado la existencia de valores muy extremos, su no concordancia con la información enviada a la Comisión, la complejidad de la información financiera, entre otros aspectos.
- **Avanzar en la coordinación y la transparencia entre las distintas partes que intervienen en las actuaciones del ámbito del FAMI**. Se propone articular mecanismos que mejoren la colaboración entre las partes implicadas en las actuaciones relativas a política migratoria, que faciliten en intercambio de experiencias y aprendizajes; así como una mayor capacitación.

PRIMERA PARTE: CONTEXTUALIZACIÓN Y ASPECTOS GENERALES

1. Introducción

La migración internacional es un fenómeno global complejo y multifacético que ha transformado profundamente las sociedades contemporáneas. En el contexto europeo, los flujos migratorios han experimentado un incremento significativo en las últimas décadas, generando desafíos y oportunidades sin precedentes. En respuesta a esta realidad, la Unión Europea ha implementado diversas políticas y programas destinados a gestionar de manera coordinada y eficaz los movimientos migratorios, con financiación europea, entre otros fondos destaca el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI). España, como país de destino y tránsito de migrantes, ha sido un actor clave en la implementación del FAMI.

A fin de abordar las necesidades para una gestión eficiente de los flujos migratorios, se ha diseñado el Plan Nacional (PN) del FAMI 2014-2020. El FAMI se enmarca en un contexto marcado por la creciente complejidad de los desafíos migratorios y la necesidad de contar con políticas públicas sólidas y eficaces para garantizar una gestión humana y ordenada de los movimientos migratorios. El FAMI es un instrumento financiero de la Unión Europea diseñado para apoyar a los Estados miembros en la gestión eficiente de los flujos migratorios, entre ellos España.

En cuanto a la política de asilo, España se adhiere a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), en 1978, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967) en 1978. A partir de ese momento, España asume su compromiso con el derecho a la protección internacional.

España, como Estado miembro de la Unión Europea, está comprometida a desarrollar actuaciones destinadas a la integración de los migrantes a nivel nacional, local y/o regional, teniendo en cuenta las peculiaridades de este colectivo. Además, las actuaciones desarrolladas por el FAMI han de ser complementarias a las implementadas por el Fondo Social Europeo (FSE), para lo cual se han de establecer mecanismos de cooperación y coordinación entre las autoridades de ambos fondos.

Por su parte, desde la Unión Europea (UE) se apunta hacia la conveniencia de seguir apoyando y fomentando los esfuerzos para mejorar la gestión integrada del retorno de los migrantes. El retorno puede ser voluntario, cuando los migrantes deseen regresar a sus países sin que sea por obligación, favoreciendo su reintegración duradera en su comunidad. Y forzado, en el caso de que la persona sea expulsada del territorio de la UE por resolución administrativa de un procedimiento sancionador o por sentencia o conmutación de la pena privativa de libertad por la expulsión con autorización judicial. Por otra parte, también se establece que la ayuda en caso de emergencia debería también incluir la ayuda a programas de admisión humanitaria que se encaminen a permitir la permanencia temporal en el territorio de un Estado miembro en caso de crisis humanitaria urgente en terceros países (caso de Ucrania).

El Programa FAMI tiene como antecedentes los siguientes fondos:

- Fondo Europeo para los Refugiados (FER I) 2000
- Fondo Europeo para los Refugiados (FER II) 2005-2008
- Fondos SOLID: FER III, Fondo de Retorno (FR), Fondo Europeo para la Integración (FEI). 2007-2013.

A tenor de lo expuesto, el PN FAMI tiene como objetivos específicos: a) Fortalecer el Sistema Europeo Común de Asilo (desarrollo del sistema español de asilo y su adaptación ante posibles situaciones de afluencia masiva); b) Fomentar la migración legal e integración de Nacionales de Terceros Países (NTP- personas que no son de la UE), con especial focalización en el grupo de Menores No acompañados (MENA) y c) Colaborar con la lucha contra la migración irregular, mejorando el retorno a migrantes a países de origen (desarrollar programas de

retorno voluntario y de reintegración en los países de origen). Se trata, en definitiva, de un Plan cuyos recursos están destinados a la eficacia de la gestión de los flujos de migración, así como al desarrollo de una política en materia de inmigración y asilo.

La Autoridad Responsable (AR) del FAMI es la Subdirección General de Gestión y Fondos Europeos (SGGFE) de la Dirección General de Gestión Migratoria, dependiente de la Secretaría de Estado de Migraciones (SEM) del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM). La SEM tiene encomendadas las tareas de acogida y asistencia integral a los solicitantes de asilo y refugiados, la integración de Nacionales de Terceros Países (NTP), el retorno voluntario, así como las acciones de acogida y asistencia humanitaria a los NTP en situación de vulnerabilidad.

La Autoridad Delegada (AD) es la Subdirección General de Planificación y Gestión de Infraestructuras y Medios para la Seguridad (SGPGIMS), dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad (SES), adscrita al Ministerio del Interior (MIR). El control de entrada y salida del territorio español, la identificación de los NTP, las expulsiones, devoluciones, repatriaciones, así como la coordinación de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) dependen de la Dirección General de la Policía, a través de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. También es su competencia la tramitación de las solicitudes de PI, a través de la Oficina de Asilo y Refugio, y la resolución de las mismas, que corresponde al Ministro del Interior a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR).

La Secretaría de Estado de Migraciones, a través de la Subdirección General de Gestión y Fondos Europeos (SGGFE) de la Dirección General de Gestión Migratoria (DGGM) ha encargado al Instituto de Estudios Fiscales (IEF), del Ministerio de Hacienda, la realización de la evaluación ex post del Programa FAMI. El IEF es una institución con larga tradición en la evaluación de Programas financiados por Fondos Europeos, así como de políticas públicas en general. El proceso de evaluación se realiza por el IEF de manera autónoma, independiente e imparcial, como evaluadores externos, con respecto a los procesos de formulación, planificación, financiación, gestión y decisión de los Programas Operativos o Planes Nacionales (como en este caso).

El propósito de la presente evaluación es producir conocimiento sobre los resultados alcanzados por el FAMI a fin de alcanzar una gestión más eficiente de los movimientos migratorios. Se trata de proporcionar información a los responsables de las tomas de decisiones en este ámbito, así como a la ciudadanía. Con la presente evaluación se trata de que los hallazgos que se encuentren sean de utilidad en la toma de decisiones de los responsables de la puesta en marcha de actuaciones en este ámbito en el marco del FAMI 2021-2027, así como de otros Programas centrados en el fenómeno migratorio. La presente evaluación se centra en los siguientes criterios básicos de evaluación: pertinencia, coherencia, complementariedad, implementación, eficacia, eficiencia y valor añadido de la UE, así como sostenibilidad y simplificación y reducción de la carga administrativa, criterios evaluativos que siguen las directrices de la Comisión Europea en materia de evaluación.

El presente documento, que consta de dos partes, se estructura de la siguiente forma. La primera parte se inicia con un resumen ejecutivo, seguido de una introducción o capítulo 1. A continuación se aborda el análisis de la problemática/necesidades del proceso migratorio en España (capítulo 2), para pasar a continuación al capítulo 3 en el que se describe el PN FAMI, sus objetivos y medidas para afrontar la problemática existente. En el capítulo 4 se presenta un resumen de la metodología empleada (que se muestra en detalle en el Anexo I). En la segunda parte, se incluye un capítulo centrado en el análisis y evaluación de los distintos criterios evaluativos considerados y se finaliza con los principales hallazgos encontrados, así como las recomendaciones emitidas por el equipo evaluador.

1.1.Mandato y propósito de la evaluación

La Secretaria de Estado de Migraciones, a través de la SGGFE de la Dirección General de Gestión Migratoria (DGGM) ha encargado al Instituto de Estudios Fiscales (IEF) la evaluación ex post el Programa FAMI 2014-2020. El propósito de la presente evaluación ex post es analizar los resultados alcanzados por el FAMI para que sean de utilidad para posteriores periodos. Se trata dar respuesta a lo establecido en el Reglamento Delegado (UE)

2017/207 de la Comisión¹, que establece que los Estados miembros deben aplicar un enfoque uniforme, en la medida de lo posible, en el desempeño de las actividades de seguimiento y evaluación. Y, en concreto, en los informes de evaluación se responderán a las preguntas del Anexo I y II, que se determinan en dicho Reglamento y recogen en el presente documento en el Anexo I; y, además, se utilizarán los indicadores contemplados en los Anexos III y IV de dicho Reglamento (al respecto, en el Anexo III, se incluyen los indicadores que quedan recogidos en la guía de indicadores de la Comisión Europea²).

1.2. Justificación

La temporalidad de esta evaluación se justifica por lo expuesto en el Reglamento (UE) 2022/585³. Este Reglamento se aprobó en el marco de la guerra de Ucrania y extiende el periodo de elegibilidad del marco 2014-2020 hasta el 30 de junio de 2024, así como amplía el cierre del periodo hasta el 31 de diciembre de 2024. Y establece que los Estados miembros tendrán que presentar una evaluación ex post relativa a los efectos de las acciones en el marco de los programas nacionales, a más tardar el 31 de diciembre de 2024.

1.3. Objeto de la evaluación

Los objetivos de la Evaluación son:

- 1.- Dar respuesta a las preguntas de evaluación solicitadas por la Comisión relativas a pertinencia, coherencia, complementariedad, implementación, eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad y valor añadido de la ayuda de la UE y la simplificación y reducción de cargas administrativas de las actuaciones realizadas.
- 2.- Detallar los hallazgos encontrados relativos al proceso de implementación y proponer recomendaciones que sean de utilidad en el FAMI para el periodo 2021-2027. Y, en general, en Programas que se desarrollen en este ámbito.

1.4. Complejidad y limitaciones de la evaluación

La complejidad de la evaluación deriva de la heterogeneidad de la tipología de las actuaciones desarrolladas, siendo sus procesos y periodos de ejecución, por tanto, muy diferentes, así como la de sus beneficiarios.

En cuanto a las limitaciones encontradas, valga señalar las siguientes:

-Disponibilidad de indicadores: no se dispone de información relativa a determinados indicadores que están incluidos en la guía de la metodología de la evaluación para la evaluación ex -post del FAMI de la CE⁴.

Al momento de realizar la evaluación, no se ha dispuesto de información relativa a los indicadores (cuya información la han de proporcionar los Estados miembros): a) “Número de equivalentes a tiempo completo en la autoridad responsable, la autoridad delegada y la autoridad de auditoría que se ocupen de la ejecución del Fondo, pagados por la asistencia técnica o los presupuestos nacionales (Indicador H1)”, de este indicador solo se ha dispuesto de la media de personas de la AR y la AD en todo el periodo (no por años), b) “Número de plazas en los centros de internamiento creadas o rehabilitadas con ayuda del Fondo y el Número total de plazas en los centros de internamiento (SO3R8)”.

Por otra parte, determinados indicadores son clasificados como de “acceso restringido (no tiene difusión pública), por ser datos sensibles”. Fueron solicitados a la European Union Agency for Asylum (EUAA), antigua EASO, pero por sus características no han sido facilitados. Los indicadores son:

-SO1I1 (EPS2): Número de casos pendientes en primera instancia, menos de 6 meses.

¹ Reglamento Delegado (UE) 2017/207 de la Comisión, 3 de octubre de 2016, sobre el marco común de seguimiento y evaluación conforme a lo dispuesto en el Reglamento (UE) Nº 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo

² Comisión Europea (2023): “ *Webinar of 20 July 2023 on the key elements of the Ex-post evaluation Home Affairs Funds 2014-2020. Consolidated Background Note – October 2023*”

³ Reglamento (UE) 2022/585 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de abril de 2022, por el que se modifican los Reglamentos (UE) Nº 514/2014 y (UE) Nº 516/2014

⁴ Ibid nota 2

- SO1I1 (EPS2): Número de casos pendientes en primera instancia, más de 6 meses.
- SO1I4 (EPS7): Número de personas incluidas en el sistema de acogida (número al final del período de notificación).
- SO3I2 (EPS8a): Decisiones de retorno adoptadas con respecto a los solicitantes de asilo rechazados
- SO3I3 (EPS8b): Retornos reales de solicitantes de asilo rechazados.

-Disponibilidad de información limitada: Se ha dispuesto de información limitada relativa a los resultados de las actuaciones financiadas con FAMI. Los Informes Anuales de Ejecución contienen información muy escueta de las acciones desarrolladas y sus resultados. Otra documentación manejada, tal como Reales Decretos, Reglamentos, entre otra documentación normativa, han permitido avanzar en el conocimiento de la tipología de actuaciones desarrolladas por FAMI, pero no incluyen resultados. Igualmente, útil ha sido la documentación aportada desde la AR. No obstante, el sistema de información de los indicadores es deficiente, no pueden medir de manera robusta los efectos de las medidas cofinanciadas por el FAMI⁵; no siempre son coherentes con los reportados a la Comisión Europea (estos son los utilizados en la presente evaluación).

En la presente evaluación, del sistema de información proporcionado, relativo a los indicadores comunes, solo se han utilizado aquellos que han sido enviados a la Comisión Europea. El resto de la información proporcionada de carácter más detallado ha sido utilizada al objeto de obtener algunos detalles sobre determinadas actuaciones (compra de autobuses, cursos realizados, tipos de actuaciones, etc.), que vienen detallados en la información que sobre los indicadores económicos han sido proporcionados por la SGGFE. Las deficiencias de algunos de los indicadores proporcionados (como se detalla en la auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo⁶), y que no han sido utilizados, no invalida la robustez de la evaluación, solo constituyen una limitación para tener en cuenta. Como se detalla en posteriores párrafos (metodología), la metodología y herramientas utilizadas se consideran sólidas, proporcionando una forma fiable de analizar la información existente, lo que garantiza la robustez de la evaluación.

-La rotación existente entre los gestores de FAMI provoca que las personas que están implicadas al momento de la evaluación lleven poco tiempo trabajando en este ámbito, con lo que, obviamente, su memoria histórica de lo acaecido durante el periodo de implementación del FAMI 2014-2020 es limitada, ya que no han participado en la planificación del PN ni en los desarrollos de actuaciones a lo largo de muchos años del periodo FAMI. No obstante, se ha contado con la buena voluntad de los gestores para contestar la información solicitada por parte del equipo evaluador, aunque no siempre ha sido posible obtener la información deseada (como explicaciones relativas a la evolución de determinados indicadores, entre otros aspectos).

Como consecuencia de ello, la relación con los gestores se ha realizado principalmente a través de correos vía e-mail (así como vía telefónica), con respecto a la información requerida por el equipo evaluador, ya que han necesitado tiempo para buscar la información solicitada. Esto ha constituido un limitante al momento de realizar entrevistas en profundidad.

-Evaluación de impacto: el equipo evaluador planificó realizar una evaluación de impacto en relación con el objetivo OE2 de integración, pero la información disponible (que no está desagregada territorialmente), ha impedido realizar tal evaluación.

-En la elaboración de la encuesta no se ha dispuesto de una muestra relevante de beneficiarios finales, ya que bien pueden ya no estar acogidos al FAMI, haber retornado voluntaria o forzosamente a sus países de origen, barreras idiomáticas, entre otros motivos, con lo que el acceso a los mismos ha sido muy limitado al momento de realizar la encuesta. Gestores consultados han señalado que su experiencia por anteriores evaluaciones es

⁵ Tribunal de Cuentas Europeo, auditoría (2024): “Las autoridades españolas recopilaron los datos sobre indicadores específicos, pero, como explicaron durante nuestra visita, no llevaron a cabo ningún control de estos, ni los utilizaron para evaluar el rendimiento del programa. Prefirieron no obligar a los beneficiarios a informar sobre estos indicadores, ya que consideran que la recogida de dichos datos crea una carga administrativa, en particular para los beneficiarios más pequeños” ...” También señalaron que los indicadores comunes no se adaptan bien al amplio espectro de prioridades del FAMI”, páginas 35 y 34.

⁶ Ibid, nota 5.

el escaso número de personas a las que se puede acceder. La presente evaluación al tener un carácter ex -post dificulta más el acceso, por realizarse una vez que el FAMI ha finalizado.

2. Descripción de la intervención evaluada.

El objeto de esta evaluación, como ya se ha expuesto, es el desempeño del FAMI. A tal fin, es prioritario conocer la problemática/necesidades que trata de afrontar esta intervención pública, identificando sus causas y sus efectos. Una vez conocidas las necesidades o problemáticas que el FAMI aborda, es relevante analizar los objetivos que en dicho Fondo se han establecido y las actuaciones que se planifican realizar para alcanzarlos y así como los recursos con los que se cuenta para desarrollar la intervención pública. Finalmente, habrá que analizar los resultados que se han obtenido. En definitiva, hay que realizar un análisis de la lógica de la intervención y la evaluación de los resultados obtenidos. Es necesario analizar el contexto en el que desenvuelve el FAMI, porque si no sería difícil entender como las actuaciones que se implementan pueden tener relación con las necesidades o problemáticas que tratan de afrontar, así como si se logran los objetivos planificados y si se afronta adecuadamente el problema o necesidad que motiva la intervención pública.

En el PN FAMI se vislumbra cual es la problemática a abordar, pero ésta no viene explicitada de manera concreta con un específico análisis del contexto en el que se produce (por ejemplo, no incluye un DAFO, si no líneas muy generales de necesidades), aspecto de especial relevancia en el diseño de las políticas públicas, ya que constituye el punto de partida de la lógica de la intervención a partir del cual definir los objetivos de la misma, además de que permitirá evaluar la pertinencia del FAMI, entre otros criterios evaluativos. Es por esto por lo que, en un primer subapartado, se realiza un análisis del contexto en el que se desarrolla el FAMI y se centra en definir cuál es la problemática migratoria, en base a la documentación disponible. En un segundo subapartado, se especifica la problemática estimada por la Comisión Europea en relación con la problemática de migración en España.

2.1.La problemática/necesidades

Detrás de los movimientos migratorios se halla la expectativa de prosperar y tener un mejor futuro. En ocasiones, las razones son las perspectivas de una mejora de tipo laboral o económica en el país de destino. Pero en otras, derivan de la existencia de conflictos armados, de la falta de libertades, persecuciones religiosas, situaciones de violencia de género, riesgo de la propia vida, explotación y trata o factores de similar índole en los países de origen.

También hay que tener en cuenta los efectos de empuje y atracción de los países, sobre todo en las migraciones voluntarias, en los que, como España, las libertades están garantizadas y las condiciones de vida son mejores que las de los países de procedencia. Los migrantes se mueven tratando de mejorar sus ingresos, a través del empleo para, entre otros objetivos, enviar remesas a sus países de origen y beneficiar a sus personas cercanas; si bien hay otros elementos para tener en cuenta, tales como la existencia de una buena acogida en el país de destino, de barreras de entrada, así como las características culturales y geográficas del mismo, entre otros elementos. A ello, se añade en múltiples ocasiones la necesidad de huir de sus países por motivos diversos (guerras, conflictos políticos, entre otros aspectos)

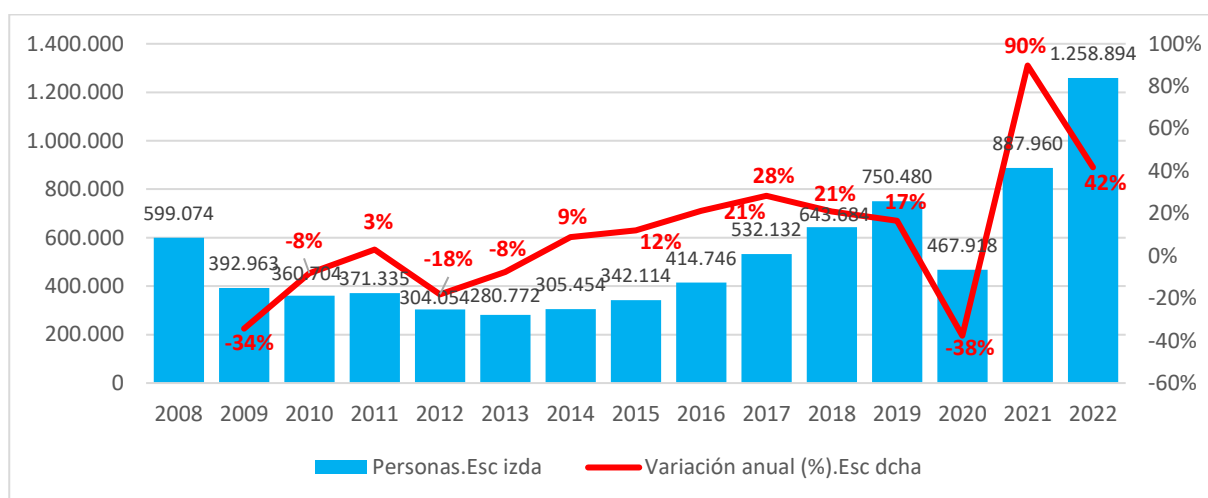
La primera ley de extranjería en España data de 1985, en la que se recogían derechos y libertades de los extranjeros en España. Desde entonces, el proceso migratorio experimenta un proceso alcista hasta los años de la Gran Recesión, como consecuencia de la crisis financiera de 2008, si bien en consonancia con la recuperación económica (a partir de 2013), este el flujo de migrantes vuelve a aumentar.

Al ser el flujo migratorio que experimenta España muy elevado, se produce una intensa presión sobre el sistema de gestión de las personas migrantes, ya estén en situación regular o irregular. En 2013, año anterior a la implementación del FAMI, llegaron en torno a 280 mil personas, las cuales proceden principalmente de los países europeos (38,2%), en su mayoría proceden de la UE 28 (27,2%) a la par que un bajo porcentaje de

personas que son extracomunitarias (6,0%)⁷; le siguen los que vienen de América (26,2%)⁸ y los de África y Asia (13,8% y 10,0%, respectivamente)⁹. A partir de dicho año, el aumento de los migrantes que llegan a España llega a situarse en 750 mil personas en 2019, si bien en 2020 retroceden hasta 470 personas, consecuencia del COVID 19 y el cierre de fronteras; no obstante, en años posteriores se incrementa significativamente el número de personas procedentes del extranjero, hasta llegar a más de un millón de personas en 2022.

En todo caso, se ha de resaltar que se producen cambios en la estructura de los migrantes¹⁰. Así, por ejemplo, a lo largo de la segunda mitad del periodo de implementación del FAMI (entre 2017-2020), los migrantes procedían principalmente de América, con porcentajes en torno al 40% (siendo especialmente relevantes los que vienen de Latinoamérica, que suponen el 39,1%¹¹), mientras que los europeos suponían cuantías menores al 30% (las personas extracomunitarias representan el 3,9%). Sin embargo, las personas procedentes de África mantienen prácticamente su peso en el total de entrada de los extranjeros; por su parte los asiáticos disminuyen ligeramente su relevancia, situándose en torno al 6% de los migrantes.

Gráfico 1. Inmigración procedente del extranjero. Personas¹².



Fuente: INE, Eurostat y elaboración propia

Entre otros aspectos, cabría señalar que los migrantes procedentes de América (principalmente de Central y Meridional) es posiblemente el más numeroso; no obstante, es más complejo de medir ya que en múltiples ocasiones las personas llegan como turistas y son más difíciles de identificar, como se señala en el documento del Fondo Europeo para el Retorno 2007-2013, situación que se prolonga en el tiempo¹³: “es posiblemente el más numeroso, si bien resulta más difícil de cuantificar en tanto que la entrada en territorio español se hace a menudo de manera aparentemente legal, bajo la apariencia de turista o mediante la utilización de documentación falsa u obtenida fraudulentamente¹⁴. No es previsible, al menos a corto plazo, que este flujo migratorio descienda”.

⁷ Los extranjeros procedentes de Reino Unido no están incluidos y representan el 5%.

⁸ Las personas migrantes de México constituyen el 1,5%, las de América Central y Caribe el 7,8%, las de Sudamérica el 15% y, el resto, provienen de EEUU (2,0%) y Canadá (0,2%). Es decir, el porcentaje de personas que proceden de Latinoamérica representa el 24,0%.

⁹ Los españoles que retornan al país representan un 11,5%.

¹⁰ Al margen de acontecimientos especiales que tuvieron lugar durante la implementación del FAMI (crisis siria, crisis de refugiados, invasión de Rusia en Ucrania, entre otros).

¹¹ Los inmigrantes procedentes de América Central y Caribe representan el 9,8%, los de Sudamérica el 28,5% y de México el 0,8%.

¹² En 2023, se produjo un cambio metodológico relativo al cálculo de las personas inmigrantes, para 2021 y 2022. Con ello se ha producido un salto muy significativo en 2021. Por ello, las tasas de crecimiento del año 2021 han de analizarse con precaución, de hecho, con la serie antigua (antes del cambio), la tasa de crecimiento es solo del 13%.

¹³ Ministerio del Interior (2008): “Programa plurianual Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios. Fondo Europeo para el Retorno”

¹⁴ Como señala un experto de la EUAA, involucrado en la evaluación del FAMI: “La irregularidad de este colectivo (en referencia a personas de América Central y Meridional, que constituyen el mayor porcentaje de personas de América que migran a España, nota del equipo evaluador), se ha producido al caducarse los visados turísticos y se define como “irregularidad sobrevenida” es decir que han entrado legalmente en España y han pasado a la irregularidad en un segundo momento. También se podría explicar la ventaja de migrar

Por otra parte, hay que tener en cuenta los migrantes, que vía marítima y procedentes de África, llegan en pateras o cayucos, barcos mercantes o pesqueros a Canarias¹⁵ (y Baleares) y al Sur de España (Estrecho de Gibraltar), de forma irregular, por la facilidad de arribar a un puerto en las costas españolas. Estas personas proceden del Magreb y África subsahariana, principalmente. Argelia, Marruecos, Mauritania y Senegal constituyen los principales puntos de partida. Destacables son igualmente Ceuta y Melilla como receptores de migrantes irregulares, que llegan cruzando la frontera a través de los pasos fronterizos. Desde Asia, es igualmente significativo el nivel de migrantes irregulares (China, Pakistan, etc.), que suelen llegar a España desde puertos africanos, tras haber llegado allí vía aérea.

Los altos niveles que alcanza la migración, en el año previo a FAMI (280 mil migrantes en 2013) y que se acentúa en los años de implementación del FAMI, ejercen una notable presión en los sistemas de gestión de asilo y acogida, así como en la capacidad de las infraestructuras existentes, en los servicios públicos y en la sociedad, en general. Por otra parte, hay que tener en cuenta la necesidad de integrar a los migrantes, que proceden de países con otra cultura, idioma, costumbres, habilidades diferentes a las de los nacionales, en todos los ámbitos sociales, sanitarios, económicos, culturales, etc. Y no menos importante es el establecimiento de mecanismos que faciliten el retorno voluntario de los extranjeros a sus países de origen, para que puedan prosperar en los mismos, así como la no aceptabilidad y, por ende, el retorno forzoso, de las personas que no cumplan los criterios que se establezcan para su acogida. Es por ello, que se hace necesaria una pertinente actuación de los decisores públicos a fin de diseñar, implementar, así como de realizar un seguimiento y evaluación de los distintos Planes o Programas, cuyo fin sea el dar un tratamiento adecuado al complejo tema de la inmigración.

Protección internacional¹⁶

Por protección internacional se entiende tanto el derecho de asilo, que se concede a las personas consideradas como refugiados, como la protección subsidiaria, que se otorga a extranjeros que no reúnen las condiciones para ser reconocidos como refugiados, pero que se encuentran en determinadas situaciones de riesgo y no pueden regresar a su país de origen. Otro concepto relevante es el de protección temporal, concesión que se otorga a personas desplazadas en caso de afluencia masiva, como es el caso de las personas que llegan desde Ucrania a España, como consecuencia de la invasión de Rusia en marzo de 2022.

Como puede observarse en el gráfico adjunto, en algo más de la segunda mitad de la década de los 2000, las peticiones internacionales (asilo, protección subsidiaria y protección temporal) se sitúan en valores relativamente bajos, consecuencia en cierta medida de las barreras introducidas para solicitarlas, no por un descenso de la demanda, lo que, sin embargo, no se traduce en una atenuación de la gestión de la problemática migratoria. Ya en 2013, año previo a la implementación del FAMI, se observa un aumento de peticiones en relación con años anteriores que se prolonga e intensifica en el tiempo. En concreto, en dicho año 4.513 personas solicitan protección internacional en España, un 74,4% más que en el año previo, procedentes en su gran mayoría de África (2.804 personas) según datos de la OAR¹⁷. Los solicitantes provienen principalmente de Mali (1.482), Siria (721), Argelia (354), Nigeria (182) y Somalia (136), destacando en los dos primeros casos el fuerte incremento que se registra con respecto al año anterior (1.397% y 185%, respectivamente). Por punto de entrada, el 80,1% entraron por terreno nacional (en las comisarías de policía autorizadas, Oficinas de Extranjería y en la OAR), el 8,4% por puesto fronterizo (aeropuertos y puertos internacionales), el 6,8% por los CIE (centros de internamiento de extranjeros) y, el 4,7% por embajadas (solicitudes de extensión familiar).

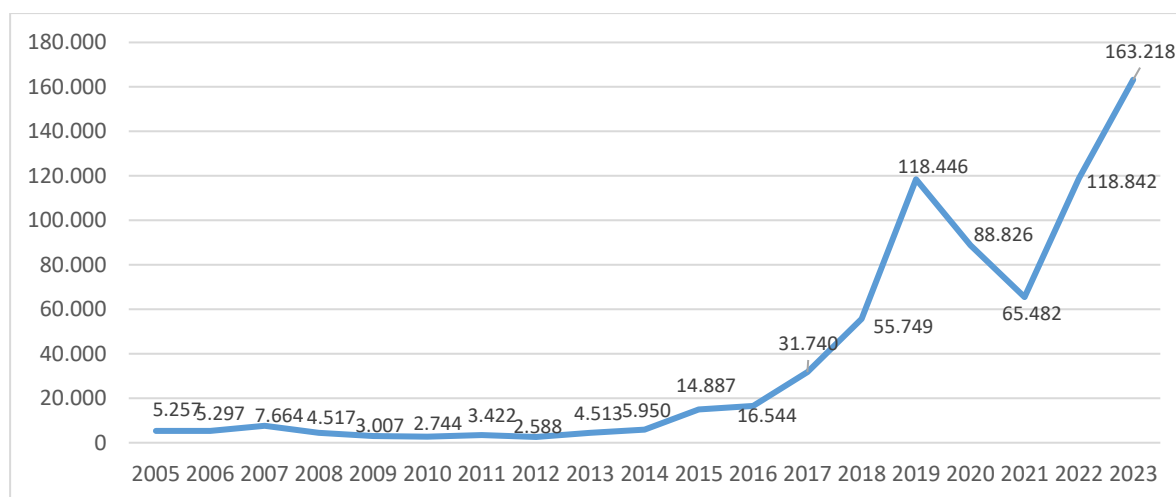
en España gracias al mismo idioma, cosa que facilita la integración. De hecho, la ley de extranjería es más beneficiosa para estas nacionalidades, al reconocer los lazos culturales”.

¹⁵ Las llegadas a las costas Canarias fueron especialmente relevantes en los primeros años de la década de 2000 (31.700 personas en 2006), pero disminuyeron en años posteriores, situándose en torno a 500 personas en 2013-2017, para subir a más de mil en los dos años siguientes (1.307 y 2.698 personas respectivamente en 2018 y 2019). En 2020-2021, se superaron las 20 mil personas.

¹⁶ La Oficina de Asilo y Refugio (OAR), Ministerio del Interior, es el órgano competente para la tramitación de las solicitudes de protección internacional.

¹⁷ Consecuencia de conflictos como los de la R.D. Congo, Malí, la República Árabe de Siria y Sudán.

Gráfico 2. Peticiones protección internacional. Personas.



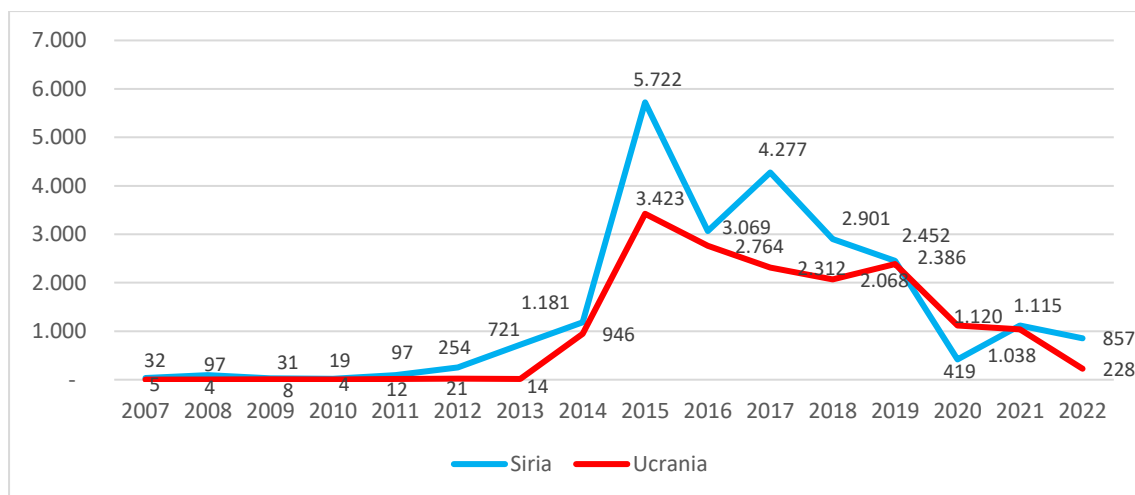
Fuente: Ministerio del Interior y elaboración propia.

Otro aspecto que tener muy en cuenta en relación con la afluencia de las personas con petición de asilo es el hecho de que, a partir de 2015, tras la denominada “crisis de los refugiados sirios”, se produce una significativa llegada de personas a España, hasta situarse en cerca de 15.000 personas en dicho año, cuantía que supone más del doble de las realizadas en años anteriores, con ello se inicia una tendencia alcista que se prolonga hasta 2019 (cerca de 120 mil personas). Con posterioridad, como consecuencia de la pandemia de carácter mundial de la COVID 19, y las restricciones existentes de movilidad internacional, las peticiones de protección internacional en España disminuyen en los dos años siguientes, aunque se siguen situándose en niveles ciertamente elevados. Con la mejoría de la economía mundial, y la retirada de las restricciones a la movilidad en los países de origen y tránsito, este proceso crece de manera muy significativa, hasta alcanzar las 163.218 peticiones en 2023.

Si bien, en 2013, las peticiones de protección internacional en España suponen sólo el 1% de las realizadas en la Unión Europea (UE27), esta cuantía ha ido aumentando paulatinamente en el transcurso de los años hasta situarse en el 15%, lo que se explica por la llegada principalmente de nacionalidad siria, venezolana, colombiana, incluso ucraniana, entre otros. España en dicho año se constituye en el segundo país europeo con un mayor nivel de solicitudes, tras Alemania. En el periodo de implementación del FAMI, los solicitantes suponen un 8,7% del total de los países europeos en media.

Hay dos puntos de origen de solicitantes de asilo que son dignos de mención: Siria y Ucrania. En relación con los primeros, si bien dicho conflicto empezó en 2011, sus efectos en España tuvieron su mayor impacto en 2014-2015 (coincidiendo con la intensificación de las crisis migratorias habidas en Europa), de hecho, en este último año 5.722 personas sirias pidieron asilo, siendo igualmente significativo el número de solicitantes en los años siguientes, como se puede observar en el gráfico adjunto. En cuanto a Ucrania, su impacto ha sido notorio en el ámbito europeo, en general, así como en España, aunque el número de personas sea inferior al registrado por aquellas procedentes de Siria. De hecho, en la mayoría de los años de implementación del FAMI ha sido el segundo país de origen de los solicitantes de asilo. Ya en 2014 las peticiones suponen un salto cuantitativo con respecto a años anteriores, como puede observarse en el gráfico adjunto, proceso que se intensifica en los años posteriores, en los que se registra un elevado número de solicitudes, superiores a 2.000.

Gráfico 3. Peticiones protección internacional: Siria y Ucrania. Personas

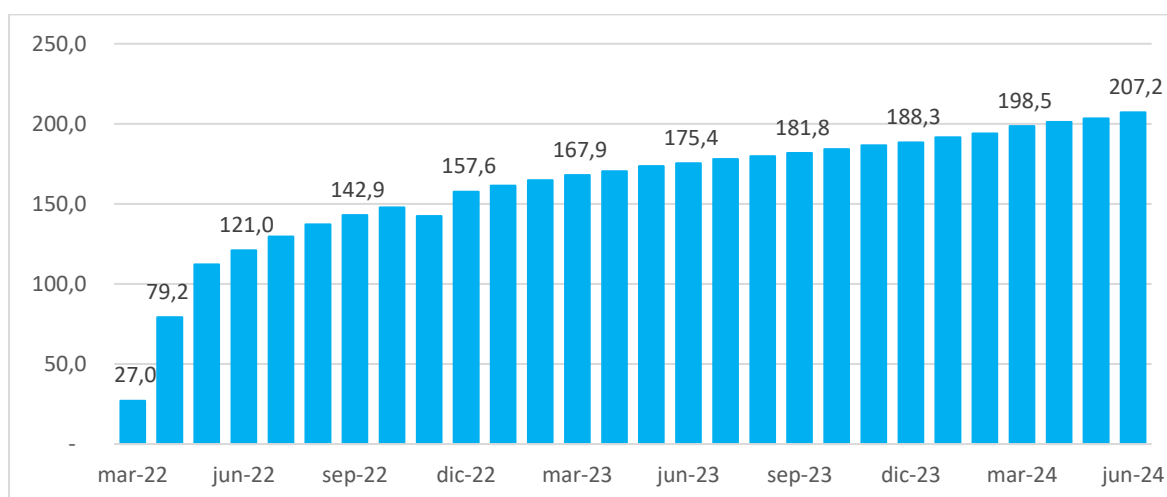


Fuente: Ministerio del Interior y elaboración propia.

Por otra parte, cabe destacar el elevado aumento registrado de solicitud de peticiones de PI a partir de 2017, que se explica no solo por la llegada de personas de origen sirio al país, sino también por las procedentes de Venezuela y Colombia. Sólo en 2019, llegaron más de 20 mil personas del primer país (un 89% más que en 2016) y 8,8 mil del segundo (un 252% superior a año previo).

A todo lo expuesto, habría que añadir que la llegada de personas ucranianas se ha intensificado notoriamente en años recientes, como consecuencia de la invasión de Rusia. No obstante, en este caso las personas no acceden al sistema de protección internacional, sino que son solicitantes de protección temporal, mecanismo que se activa en marzo de 2022, con efectos retroactivos desde el 24 de febrero de 2022. Tal como puede observarse en el gráfico adjunto, el número de peticiones de protección temporal por parte de personas ucranianas paso de 27 mil en marzo de 2022, fecha en la que estalla el conflicto armado, a 79,2 mil en abril; con posterioridad estas cuantías se incrementan de manera muy significativa hasta alcanzar valores superiores a las 160 mil personas al mes a lo largo de 2023, llegando a más de 200 mil en junio de 2024¹⁸.

Gráfico 4. Peticiones protección temporal: Ucrania. Miles de personas



Fuente: Ministerio del Interior y elaboración propia

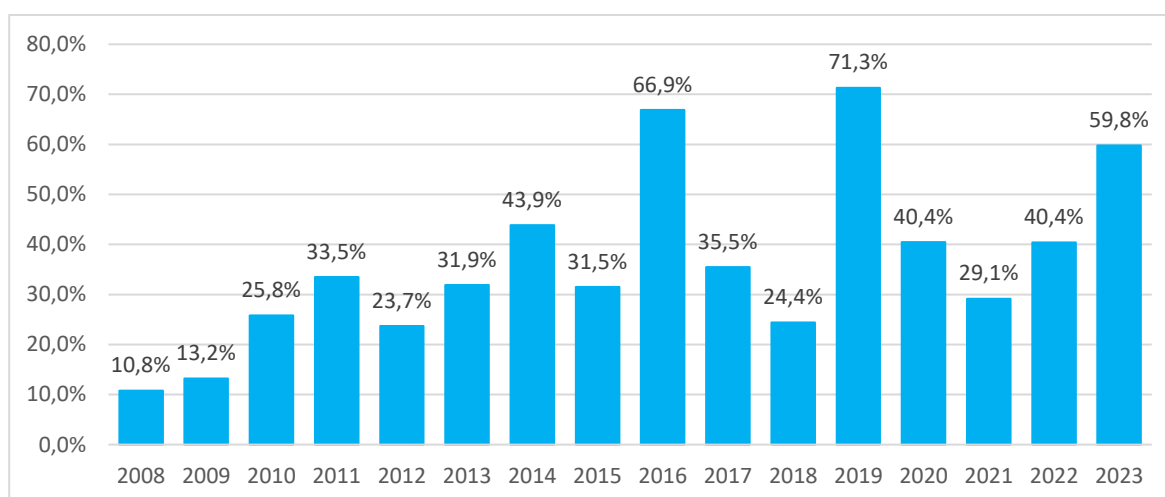
¹⁸ Se llega hasta fechas recientes como consecuencia de ampliación del cierre del Marco Financiero 2014-2020 hasta el 30 de junio del 2024.

En los años previos a la puesta en marcha del FAMI, la población migrante es mayoritariamente masculina¹⁹, en torno al 74% de hombres, frente al 26% mujeres. Predominan las personas en edad laboral²⁰, así el 14% de las personas son menores de 17 años, alrededor del 63% tienen entre 18 y 34 años, el 22% entre 35 y 64 años y un 1% de más de 65 años. En relación con esta última variable socioeconómica cabe destacar que, en años posteriores, y en pleno proceso de implementación del FAMI, se produce un aumento del peso de los más jóvenes (menores de edad), posiblemente influido por procesos de reagrupación familiar²¹ y disminuye la población entre 18 y 34, en concreto, cuyos porcentajes se sitúan en cuantías cercanas al 25% en el primer caso y en el 50% en el segundo.

En cuanto a las solicitudes formalizadas en frontera, cabe destacar la fuerte presión experimentada entre 2014 y 2015, en que las solicitudes aumentaron un 172,4% (pasaron de 381 en 2013 a 1.038 en 2014) y un 561,2% (al registrarse en 2015 6.862 solicitudes), respectivamente, lo que se explica en gran medida por el conflicto de refugiados que se produce en el Mediterráneo, con migrantes procedentes tanto de Oriente Medio como de África.

Entre otros aspectos relevantes, hay que señalar que la tasa de reconocimiento de las solicitudes se ha situado en niveles bajos en los años previos a la implementación de FAMI. En 2013 se resolvieron en España 1.200 solicitudes de protección internacional. Se concedieron 357 estatutos de protección subsidiaria, 206 estatutos de refugiado y 3 autorizaciones por razones humanitarias. Con ello, la tasa de reconocimiento fue del 31,9% y, por tanto, se denegaron el 68,1% de las solicitudes. En años posteriores, esta variable presenta un comportamiento irregular, con valores máximos en 2016 y 2019, en pleno proceso de desarrollo del FAMI. En 2015, en plena crisis migratoria dicha tasa se situó en el 31,5%, frente a una tasa de aceptación media en la UE del 52,6%²².

Gráfico 5. Tasas de reconocimiento. Porcentaje



Fuente: OAR y elaboración propia

Según se expone en Iglesias et al²³ : “ *De forma recurrente, se señalan como problemáticas las persistentes demoras y obstáculos administrativos y burocráticos relacionados con la tramitación de las solicitudes de protección internacional: retrasos en la formalización de solicitudes y en el acceso al SAI (Sistema de Asilo Internacional, nota del evaluador); demoras en la renovación de tarjetas rojas y en el acceso al permiso de trabajo; retrasos y dificultades en los procesos de reagrupación familiar; retrasos y demoras persistentes, más allá de los 6-9 meses, en la resolución de los expedientes, sobre todo en los casos en los que la Oficina de Asilo*

¹⁹ Media 2010-2013

²⁰ Media 2012-2013

²¹ Según datos del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), en 2014 el número de personas en situación de arraigo entre 0 y 24 ascendía a 1.793 personas, mientras que en 2020, se registraron 4.235. En años posteriores, se produce un aumento significativo de este colectivo, hasta situarse en 32.773 personas en 2023.

²² En relación con los refugiados, las tasas son del 6,8% y 36,9% para España y la UE(27), respectivamente.

²³ Iglesias Martínez, J.;Urrutia Asua, G.; Buades Fuster, J.;Estrada Villaseñor, C.;Vicente Torrado, T;(2018): “¿Acoger sin integrar? El sistema de acogida y las condiciones de integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en España”. Editores: Servicio jesuita a migrantes España, Universidad de Deusto, Universidad Pontificia Comillas.

y Refugio entiende que la situación del país de origen es coyuntural o incierta; y finalmente la existencia de una alta tasa de rechazo de solicitudes de asilo en España en los últimos años, si la comparamos con la media de la UE, u otros países europeos.”

El elevado número de solicitudes de asilo, tanto en años previos a la implementación del FAMI como en los que está operativo, crea una elevada presión sobre el sistema de acogida de PI. Así a finales de 2013, hay 4.345 solicitudes pendientes de resolución, nivel de peticiones que se incrementa en años posteriores. Esta cuantía es significativamente elevada si se tiene en cuenta que solo en ese año 4.513 personas solicitaron protección internacional en España; en 2015, las solicitudes pendientes ascendieron a 16.435 frente a las 14.887 personas que solicitaron asilo.

En párrafos anteriores se ha expuesto la problemática existente en cuanto a la importante presión migratoria que se produce en los años previos a la implementación de FAMI y que provoca importantes dificultades a la gestión de las solicitudes de asilo. A todo ello, se pueden añadir otros factores que se podrían sintetizar en²⁴: a) desarrollos reglamentarios de la Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, sobre la posibilidad de solicitar PI en Embajadas y Consulados, sobre la reagrupación familiar o la valoración de los solicitantes o beneficiarios en situación de vulnerabilidad; b) existencia de criterios muy restrictivos de aceptación de las solicitudes (implicando altos porcentajes de denegación), que vienen afectadas por elevados niveles de admisiones de algunas nacionalidades; c) inadecuada asistencia letrada a los solicitantes, esto tiene una especial incidencia cuando el procedimiento de aceptación de la solicitud es tramitado de urgencia (tres meses); d) existencia de criterios de elegibilidad muy estrictos; e) ineficiencia en el tratamiento a las mujeres que sufren trata con fines de explotación sexual; f) insuficiente información sobre el país de origen que apoye los criterios utilizados en las resoluciones (especialmente en frontera y centros de internamiento), g) restricción de libertad de circulación en territorio nacional a solicitantes que llegan a Ceuta y Melilla (provoca llegadas irregulares en embarcaciones a puertos españoles) que, entre otros aspectos, da lugar a largos periodos de espera en los Centros de Estancia Temporal de inmigrantes (CETI) que, por otra parte, no tienen las condiciones adecuadas para estancias largas de personas, especialmente menores²⁵.

En definitiva, un aumento tan significativo de migrantes provoca un impacto notorio especialmente en los recursos de recepción, evaluación y derivación, que constituyen la actuación de primera acogida en el sistema de asilo (en la que se cubren necesidades básicas), y que solicitan PI, pero carecen de medios económicos para su subsistencia y la de su familia. En algunos momentos, como a principios de 2019, se ha llegado a un estado de saturación de los recursos disponibles para atender las necesidades básicas de todas las personas solicitantes de PI mientras formalizan su situación y se les deriva a otros recursos del sistema. Con ello, existe el riesgo de que las personas que no cuenten con medios económicos propios puedan quedar en situación de riesgo de exclusión social.

Integración

En este apartado se analizan los principales elementos que caracterizan la situación de las personas migrantes en España a fin de conocer las necesidades o problemáticas que puedan tener (educativas, acceso a mercado de trabajo, entre otros aspectos) y que pueden constituir factores dificultantes de su integración económica y social en España.

La situación socioeconómica de los extranjeros no es homogénea. Hay colectivos con altos niveles de vulnerabilidad (inmigrantes procedentes de países pobres, principalmente): como extranjeros sin permiso de residencia o extranjeros residentes sin permiso de trabajo o con él. Entre otros aspectos de vulnerabilidad se podrían señalar las dificultades de conocimiento del lenguaje, la existencia de menores sin escolarizar porque sus familias no están empadronadas, violencia de género, limitaciones en el acceso a la ciudadanía, limitaciones en el acceso a servicios sanitarios, jurídicos o a una vivienda digna bajos niveles de renta (pobreza), entre otros aspectos.

²⁴ Una exposición más extensa ver MISS (2014): “Informe sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España” Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

²⁵ Ibid nota 23, pág 38: se hace referencia al informe sobre la situación del asilo en la Unión Europea 2012 de la European Asylum Support Office, que refleja esta situación.

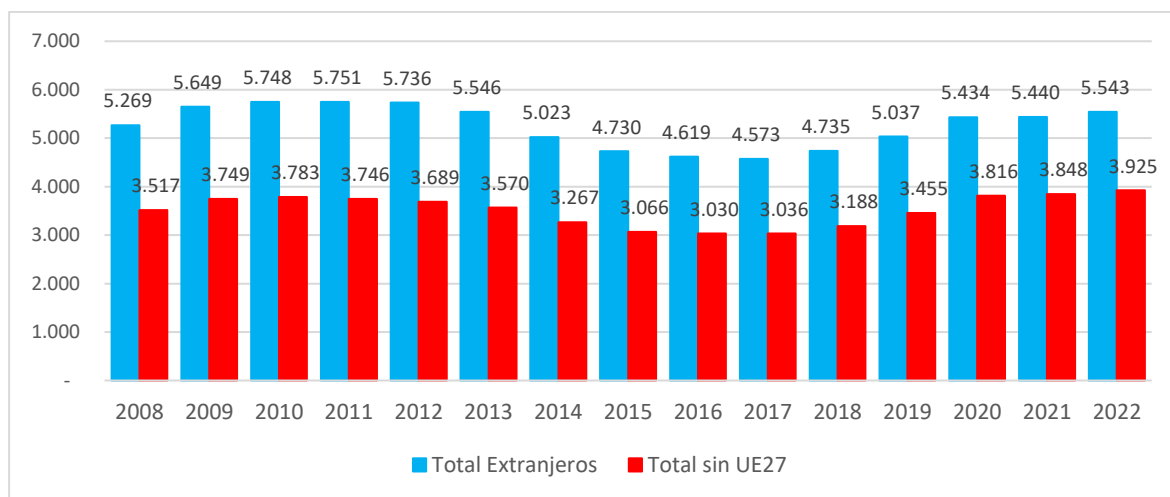
Para realizar un análisis de la situación de estos colectivos en los años previos a la implementación del FAMI, Subirats et al (2005)²⁶ señala la problemática existente: *“ En esta fuente estadística²⁷ aparecen muchos datos interesantes en relación con la exclusión social que padecen los inmigrantes; sin embargo, en la mayoría de estos casos los datos no se presentan para todas las Comunidades Autónomas ni desagregados por procedencias, sexos ni edades, y resulta difícil evaluar la situación tanto de las diferentes comunidades, como de los diferentes colectivos (como mujeres, niños, ancianos, de origen africano, europeo, americano...).... Sea como fuere, es evidente que, en la presentación de datos que realiza el Ministerio del Interior en su Anuario, quedan invisibilizadas determinadas situaciones de exclusión padecidas por inmigrantes, especialmente las que viven los socialmente más vulnerables: mujeres, niños, ancianos, enfermos, personas solas.”*

Teniendo en cuenta lo expuesto, en los párrafos siguientes se realiza un análisis de las principales características de la población extranjera en cuanto a sus niveles educativos, situación laboral, etc., en función de los datos que publica el INE sobre la población extranjera residente en general.

Como ya se ha expuesto en párrafos anteriores, los flujos migratorios en España ponen de relieve que el país tiene un carácter inminentemente migrante. Y no solo este aspecto se refleja en los flujos migratorios, sino también en los elevados niveles de población extranjera que reside en el país. En el gráfico adjunto puede observarse la evolución de dicha población. Con motivo de la Gran Recesión y la consecuente menor llegada de migrantes a España, así como el retorno de los migrantes a sus países de origen, la población extranjera fue disminuyendo paulatinamente hasta alcanzar un nivel mínimo en 2017, de tal manera que en dicho año había 4,6 millones de personas residentes no españoles (3 millones de NTP), frente a los más de 5,7 millones existentes en los primeros años de la década de 2010 (cerca de 4 millones de NTP).

Como se señala en Parella y Petroff²⁸, a pesar de que en los primeros años de la Gran Recesión no se observa un descenso significativo del número de migrantes, sí que éste empieza a percibirse a partir de 2011, *“Tal tendencia puede deberse al hecho de que muchos migrantes, especialmente los que se encontraban en situación irregular, han constatado el retraso de la recuperación económica y han agotado las estrategias de supervivencia desplegadas hasta el momento.”*

Gráfico 6. Población extranjera. Miles de personas.



Fuente: INE y elaboración propia.

En la medida que la economía española comienza a dar muestra de recuperación, a partir de 2013, aunque con cierto decalaje, hasta que ésta se fue consolidando, España volvió a ser un país atractivo para los

²⁶ En Subirats et al (2005): “Análisis de los factores de exclusión social”. Documentos de Trabajo, BBVA: se puede encontrar una argumentación extensa sobre la vulnerabilidad a la que pueden estar sujetos los extranjeros.

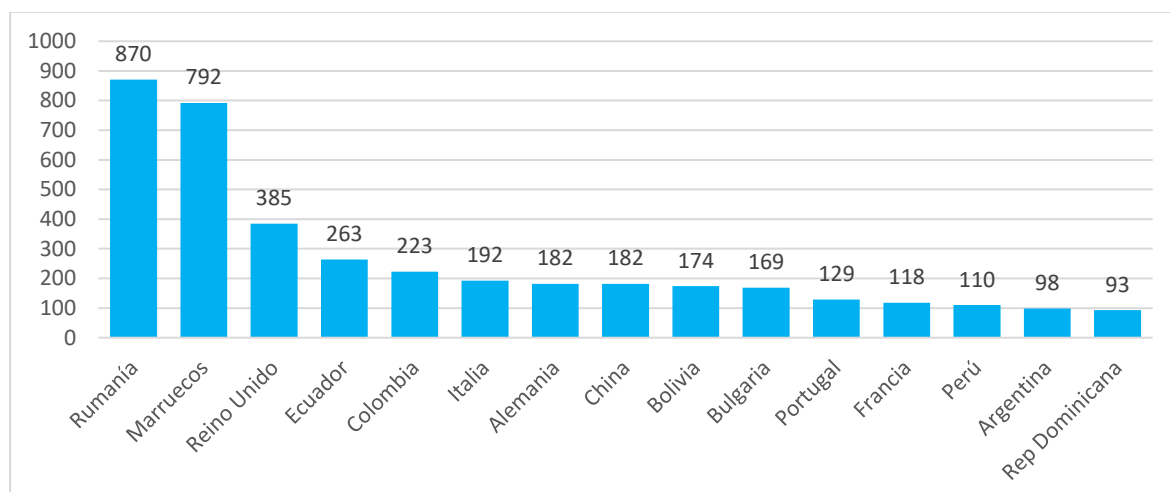
²⁷ *Anuario de Extranjería* publicado por el Ministerio de Interior en el año 2000 (citado en pág. 139 en Subirats et al, 2005, pág 139).

²⁸ Parella, S.; Petroff, A (2014): “Migración de retorno en España: salidas de inmigrantes y programas de retorno en contexto de crisis”, del libro *Inmigración y Emigración: mitos y realidades*, Anuario de la Inmigración en España, 2013. Ed. Joaquín Arango, David Moya Malapeira y Josep Oliver Alonso.

extranjeros en general y los NTP en particular, de modo que con un mayor flujo migratorio dicha población sigue un proceso alcista hasta la actualidad, así en 2022 se alcanzan los 5,5 millones de personas extranjeras residiendo en el país, de los cuales 3,9 eran extranjeros no UE-27 y 1,6 millones proceden de la UE-27; con lo que los NTP son superiores a los registrados antes de la implementación del FAMI.

El porcentaje de personas extranjeras residentes en España alcanza su nivel máximo en 2010, año en que se sitúa en el 12,2% del total de la población, porcentaje que desciende como consecuencia de un menor flujo migratorio hasta situarse en el 9,9% en 2016, para posteriormente aumentar de nuevo en línea con la recuperación de la economía y, por ende, constituyendo un incentivo para la llegada de inmigrantes desde países más pobres y/o con problemas de libertades, en general, hasta el 11,7% en 2022. En 2013, año previo a la implementación del FAMI, España se convierte en el cuarto país que mayor número de inmigrantes recibe entre los países europeos, tras Alemania, Reino Unido, Francia e Italia.

Gráfico 7. Población extranjera por origen (15 principales países). Miles de personas.



Fuente: INE y elaboración propia

En 2013, la población extranjera procede principalmente de la Unión Europea (42,5%, con un 11,4% de extracomunitarios), seguida de los países de América (26,2%), principalmente de América del Sur (21,1%), en tercer lugar, de África (19,9%) y en menor medida de Asia (6,8%). Por países, destacan las personas procedentes de Rumanía (15,7%), Marruecos (14,3%) y a más distancia, Reino Unido (6,9%), Ecuador (4,8%) y Colombia (4,0%), el resto de las personas procedentes de otros países suponen menos del 4,0% del total de extranjeros.

En cuanto a la relación existente entre el mercado de trabajo y la población extranjera. Al respecto hay que destacar que la edad de la población extranjera en 2013, el 15,6% tiene entre cero y 15 años, el 77,9% entre 16 y 64 años y el 6,5% tiene entre 65 y más años. Es de destacar que esta población es más joven que la española, predominando el colectivo en edad de trabajar que además supone un porcentaje superior al de la población española (64,8%). En definitiva, estas cifras ponen de manifiesto claramente la diferente estructura piramidal de la población extranjera con respecto a la española, con lo que, por una parte, la primera constituye una población que participa con mayor intensidad en el mercado de trabajo y, por otra, viene a compensar la envejecida población de la segunda.

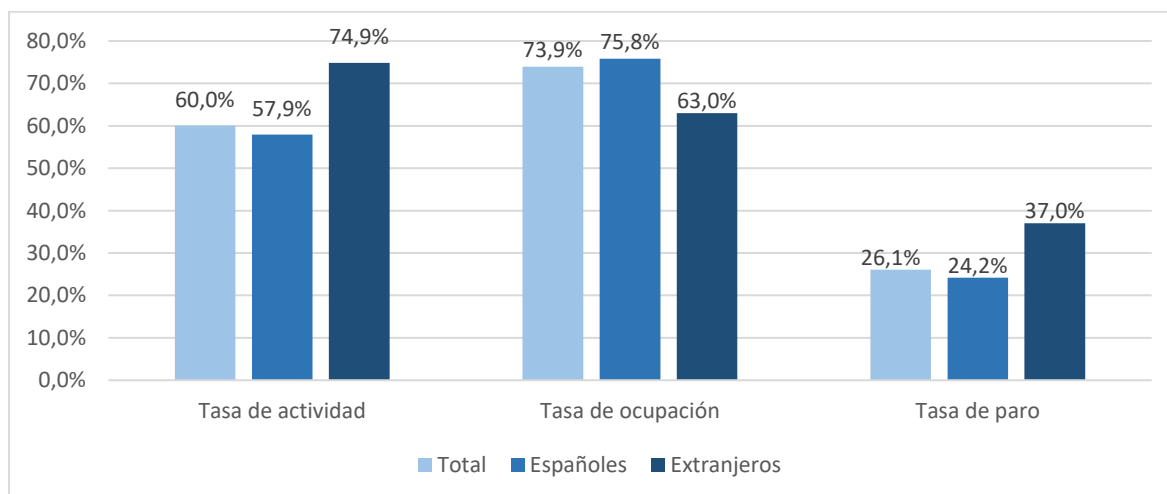
Cuadro 1. Población por edades y procedencia en 2013. Porcentaje

| Población | 0 a 15 años | 16 a 64 años | Igual o más de 65 años |
|------------|-------------|--------------|------------------------|
| Española | 16,0% | 64,8% | 19,2% |
| Extranjera | 15,6% | 77,9% | 6,5% |
| Total | 15,9% | 66,4% | 17,7% |

Fuente: INE y elaboración propia

Ahora bien, el que la población extranjera se centre, principalmente, en edad de trabajar, no implica que su situación en el mercado de trabajo sea más favorable. Según los datos de la Encuesta de Población Activa (INE), en 2013, la población extranjera supone el 10,6% de la población activa, cuantía ciertamente relevante que refleja una importante participación de la misma en el mercado de trabajo. Su tasa de actividad se sitúa en el 74,9%, porcentaje superior en torno a los 17 puntos porcentuales a la correspondiente española. Este diferencial se puede explicar, por un lado, porque uno de los motivos de los flujos migratorios es la búsqueda de empleo en países en situación más favorable que en los de origen, y, por otro, por la estructura por edad de la población extranjera, que como ya se ha expuesto se centra en la de edad de trabajar.

Gráfico 8. Mercado de trabajo: extranjeros vs españoles, 2013. Porcentaje.



Fuente: INE y elaboración propia.

Si en principio cuanto mayores sean las tasas de actividad es de esperar una mayor integración laboral, esto no es evidente en el caso de la población extranjera, ya que los inmigrantes tienen una tasa de ocupación del 63,0%, frente al 75,8% de los españoles y en relación con su situación de desempleo, la tasa de paro es muy superior a la de los españoles, al situarse en el 37,0% frente al 24,2% de estos últimos, es decir, es superior en casi 13 puntos porcentuales (además la calidad y los ingresos derivados del trabajo suelen ser peores), lo que da una idea de la problemática que tiene la población extranjera en relación con el mercado de trabajo y, por tanto, en la consecución de ingresos para financiar su estancia en un país que no es el suyo, así como enviar fondos a sus países de origen, poniendo de manifiesto las dificultades que tiene este colectivo para la integración económica y social.

Por otra parte, un rasgo que caracteriza el empleo de los inmigrantes es su elevada temporalidad. Como se señala en Godenau et al (2014)²⁹, donde se realiza un estudio exhaustivo de la situación laboral de la población inmigrante, en los años de la crisis, se señala que: *“Las tasas de temporalidad de los extranjeros duplican a las de los nacionales tanto en 2007 como en 2011 (años previos a la implementación del FAMI, nota del equipo evaluador), aunque como consecuencia de la crisis, la contratación temporal descende en 5 puntos porcentuales para el total de la población”...* *“El descenso de las tasas de temporalidad durante la crisis no refleja una mejor estabilidad contractual de los ocupados, sino una mayor incidencia de la destrucción de empleo en la contratación temporal”...* *“las elevadísimas tasas de temporalidad de la población extranjera reflejan unos itinerarios de inserción diferentes a la población nacional. Estos itinerarios están condicionados, sobre todo en las fases iniciales de su presencia en el mercado laboral español, por la dificultad o incluso imposibilidad para acceder a un empleo formal. Si a ello se añade su ocupación principalmente en sectores como la agricultura, la construcción, el turismo y los servicios personales, así como los procesos de subcontratación o externalización a los que están sujetos en muchos casos, el resultado es una temporalidad especialmente elevada”.* Con ello se pone de relieve la precariedad en la que se halla la población extranjera y vendría a explicar porque disminuyó el número de migrantes en esos años, al no resultar atractivo el mercado laboral español para los extranjeros.

²⁹ Godenau, D.; Rinken, S.; Martínez de Lizarrondo Artola, A.; Moreno Márquez, G. (2014): *“La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional”*. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración. Secretaría General de Inmigración y Emigración, Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social.

Además de los extranjeros en situación regular, hay que tener en cuenta aquellas personas que habitan de manera irregular en España. En Fanjul y Gálvez-Iniesta³⁰ se señala que: *“Los años 2013 y 2014 marcaron el suelo de ambas tendencias (las seguidas por los flujos de inmigrantes regulares e irregulares, nota del equipo evaluador) en las dos últimas décadas, con cifras absolutas de irregularidad entre las 10.000 y las 77.000 personas. Desde el año 2015, sin embargo, se observa una intensificación notable de la inmigración irregular, hasta el punto de que algo más de 1 de cada 10 extranjeros no comunitarios en nuestro país se encuentra en esta situación. Esta proporción multiplica entre 6 y 20 (dependiendo de la metodología que se utilice) la de 2014” “A finales de 2019, el número de inmigrantes que residían de manera irregular en España era de entre 390.000 y 470.000 personas”* cuantías ciertamente elevadas. En dicho documento también se pone de manifiesto que la mayoría de las personas en situación irregular provienen de América Central y del Sur, si bien en torno a 43 mil personas proceden de África, principalmente de Marruecos, Senegal y Argelia.

Las personas migrantes que llegan al país y que son solicitantes de PI, en su mayoría abandonan su país de origen por motivos ajenos a su voluntad. Si bien el número de estas personas es relativamente bajo en comparación con el elevado número de personas extranjeras que llegan a España cada año, como se ha puesto de manifiesto en párrafos anteriores. Y, aun cuando no se disponen de cifras en cuanto a su relación con el mercado de trabajo, hay que tener en cuenta que estas personas llegan al país, con muchas carencias, de hecho y a pesar del esfuerzo de muchas ONGs u otras instituciones, la incorporación de este tipo de personas al mercado de trabajo es realmente complejo (en muchos casos llegan sin papeles, presentan problemas idiomáticos, de adaptación al país y sus costumbres, entre otros aspectos). Entre estas personas, hay situaciones muy relevantes de vulnerabilidad, ya sea por cuestiones de edad, género, salud, entre otras.

En Iglesias et al queda reflejada la situación en la que se hallan las personas solicitantes y beneficiarios de protección internacional que llegan al país, durante los 6 a 9 meses que transcurren en el centro o piso de acogida: *“Un periodo durante el cual los SBPI (solicitantes y beneficiarios de protección internacional, nota del equipo evaluador) afrontan múltiples dificultades y riesgos: problemas de acceso y permanencia en alojamiento, desempleo y precariedad laboral, proceso de adaptación socio-cultural, pobreza y fuerte ajuste de expectativas personales y materiales, etc”.... “cuando las ayudas económicas cesan³¹, los refugiados ven como sus proyectos se vuelven a desestabilizar, ya que muchos de ellos no han logrado acceder a un empleo y alojamiento regular y a unos ingresos estables”*.

Igualmente en dicho documento se señalan que un gran número de las personas que atraviesan por ese proceso se encuentran que: a) aunque un alto porcentaje de los refugiados (20%) cuenta con estudios universitarios y a pesar de tener permiso de trabajo desde los seis meses, la mayoría de ellos experimentan temporadas de trabajo formal e informal así como periodos de desempleo (no acceden a puestos de trabajo estables); b) suelen acceder a trabajos de baja cualificación (servicio doméstico, camareros, peones de la construcción, etc.) en situaciones de precariedad en muchos casos; c) residen en barrios populares con población vulnerable, multicultural, cuyas viviendas son antiguas y deterioradas, en las que pueden llegar a vivir varias familias en situación precaria; d) sus ingresos suelen ser bajos e irregulares; e) su integración socio económica es compleja, llegando a situaciones de exclusión social en algunos casos; f) sus redes sociales se apoyan en muchos casos en vínculos débiles (la presencia de familiares es escasa); g) dificultades de adaptación a los hábitos y la cultura española, entre otros. Como aspecto positivo también se pone de manifiesto que estas personas no viven en ambientes de hostilidad, aunque si que experimentan rechazo en algunos ámbitos sociales (transporte, actuaciones policiales en el ámbito laboral, etc.).

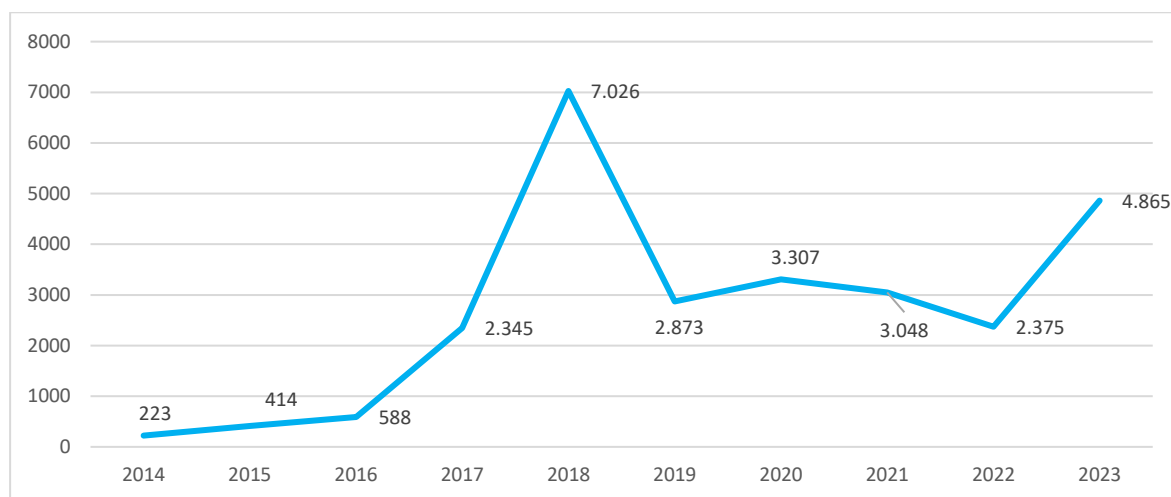
Un colectivo que presenta una especial problemática es el correspondiente a los Menores No acompañados (MENAS). Según se recoge en las Memorias de la Fiscalía (en base a datos de la Comisaría de Extranjería y Fronteras), durante el periodo 2014-2020, entraron en España 16.776 menores. Estos llegan al país en pateras, por vía terrestre, ocultos en coches, o vía aérea de los que no se dispone de datos cuantitativos, tal como se señala en dichas Memorias. En el gráfico adjunto se puede observar la evolución que ha seguido la entrada de estos menores en el periodo de implementación del FAMI. En concreto, se observa como en los primeros años

³⁰ Fanjul, G; Gálvez-Iniesta (2020): *“Extranjeros, sin papeles e imprescindibles: Una fotografía de la inmigración irregular en España”*. Investigación porCausa.

³¹ 18 meses, 24 en caso de personas vulnerables

del FAMI la entrada de menores era relativamente baja, sin embargo, en 2018, se registró la entrada de 7.026 menores, cuantía muy elevada. En años posteriores se produce una menor llegada de este colectivo, si bien que situándose en un número en torno a las 3.000 personas. Este elevado nivel de llegadas provoca un desbordamiento de los servicios policiales de gestión y control, con lo que quedan expedientes pendientes de resolución, principalmente en relación con la determinación de la edad del menor, que en muchas ocasiones es difícil de cuantificar. Este aspecto es muy relevante y a tener en cuenta, pues si la persona es mayor de edad será devuelta a su país, mientras que si es menor pasará a formar parte de programas específicos que les acompañen y preparen para su integración en la sociedad y futuro acceso al mercado de trabajo. En el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, a fecha de 31 de diciembre 2023, figuraban inscritos un total de 12.878 menores no acompañados bajo la tutela o acogimiento de los servicios de protección³².

Gráfico 9. Llegada de MENA en pateras o embarcaciones similares. Personas



Fuente: Memorias de la Fiscalía General del Estado y elaboración propia

Retorno

Tal como se recoge en Parella y Petroff³³: *“En España los programas de retorno voluntario no surgen tras el inicio de la crisis (Pajares, 2009). Tanto la modalidad de retorno por causas humanitarias (destinada a personas en situación de vulnerabilidad social), como el retorno asistido con reintegración (que implica la voluntad del retornado de emprender un proyecto productivo en lugar origen), se crean en el año 2003. Ciertamente es que estos programas apenas se conocían y las cifras de beneficiarios eran muy bajas. No es hasta el año 2008 que experimentan un repunte importante, principalmente el de las personas en situación de vulnerabilidad social, como consecuencia de la desfavorable situación económica y del crecimiento alarmante del desempleo”*.

Puestos en funcionamiento estos programas, las solicitudes son menores a las esperadas *“Las razones son complejas y contemplan tanto el hecho de que los incentivos diseñados resultan insuficientes y suponen demasiados costes para las personas beneficiarias (no se garantiza el derecho a poder volver a entrar, por ejemplo); como el hecho de que los migrantes valoran que la situación de España, a pesar de la crisis, sea comparativamente mejor a la que encuentran en sus respectivos países de origen. Concretamente, el Gobierno español establece tres vías para el retorno voluntario asistido: encontrarse en situación de vulnerabilidad social; tener intención de reintegrarse socio-económicamente en el país de origen y, en tercer lugar, percibir la prestación por desempleo por anticipado. Cabe destacar que todos estos programas suponen la firma de una declaración de voluntariedad y compromiso de no retornar a España en el plazo de tres años, aspecto que desalienta³⁴ el retorno de personas que no quieren renunciar a la posibilidad de volver a migrar a España.*

³² La mayoría procedentes de Marruecos (4.083), Senegal (2.159), Ucrania (1.778) y Gambia (1074). Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2024

³³ Ibid Nota 27.

³⁴ En opinión de experto de la EUAA involucrado en la evaluación del FAMI: *“También hay un componente psicológico, de gestión del fracaso del proyecto migratorio, basado en expectativas que no se han cumplido y el hecho de tener que lidiar con ellas en el país de origen”* (nota del equipo evaluador).

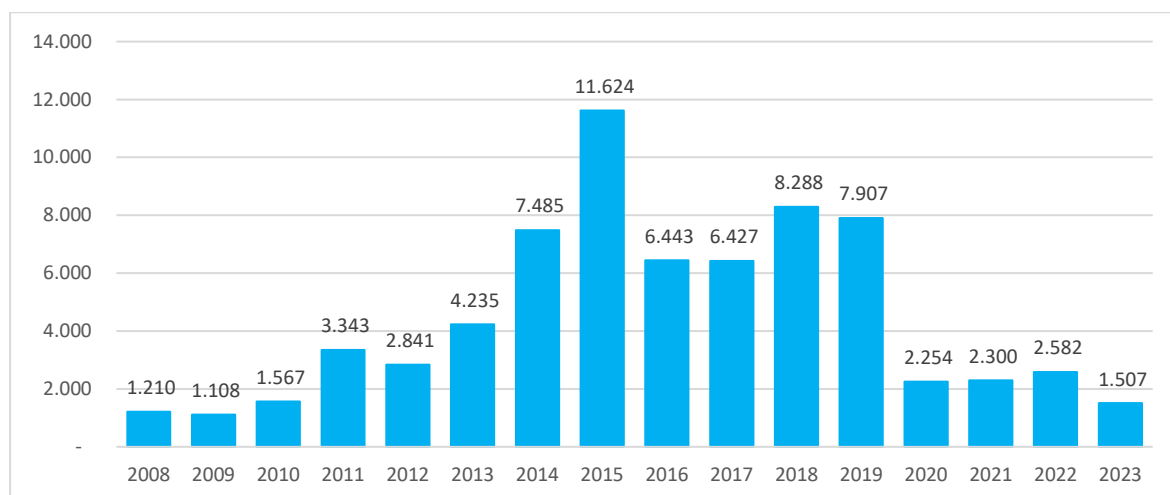
Asimismo, se excluye de las ayudas a las personas migrantes que hayan obtenido la nacionalidad española, salvo si se trata de menores de edad que acompañan a sus padres” tal como señalan Parella y Petroff .

Como se señala en Parella y Petroff, en relación con “los programas institucionales de retorno voluntario asistido, implementados por el Gobierno español, tanto las condiciones impuestas a los que se acogen a dichos programas, como la falta de seguimiento y apoyo una vez realizado el retorno, han sido razones que han desincentivado a muchos migrantes a solicitar dichos programas y a optar por salidas «silenciosas», empleando sus propios medios y recursos. Dichas estrategias configuran lo que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2006) define como «retorno espontáneo»”.

Por otra parte, hay que tener en cuenta a las personas que entran de forma irregular en España y que pueden ser devueltas (retorno forzoso) cuando son interceptadas. En el Informe de 2014 del Foro para la Integración de los Inmigrantes³⁵ (MISS), se pone de manifiesto: “No existe un derecho universal de entrada en el territorio de un estado. Los estados son competentes a través de su ordenamiento jurídico interno para regular la entrada y estancia de los extranjeros en su territorio y para lograr este fin podrán adoptar las medidas o procedimientos de control que estime necesarios”... “Este derecho (petición protección internacional, nota del evaluador) no queda garantizado si una devolución se realiza sin atención individualizada y sin las debidas garantías legales ya que se impediría a aquellas personas que pretendan presentar una solicitud de protección internacional, puedan formalizar la misma”... “Los estados tienen la potestad de determinar las condiciones en las que una persona puede ser admitida o expulsada de su territorio.” ... “El control de fronteras y el retorno de los inmigrantes a sus países de origen son elementos de la política migratoria que deben conjugarse con la obligación universal de respeto de los derechos humanos.”

Tal como se ha reseñado en párrafos anteriores, el flujo migratorio de América quizás sea posiblemente el colectivo más numeroso, ya que en múltiples ocasiones llegan como turistas y pueden estar durante tiempo en situación irregular. Especialmente relevante son los migrantes que llegan a las costas españolas y, en especial, a Canarias, Baleares y Sur de España. Destacables son, igualmente, los migrantes que atraviesan los pasos fronterizos de Ceuta y Melilla. Estos flujos migratorios son habituales, ahora bien, durante la implementación del PN FAMI acaecieron sucesos que intensificaron la entrada de migrantes irregulares en España.

Gráfico 10. Inmigrantes irregulares en Ceuta y Melilla. Personas.



Fuente: Ministerio del Interior y elaboración propia.

Desde 2013, año anterior a la implementación de FAMI, y durante los dos años siguientes, la presión inmigratoria en Ceuta y Melilla³⁶ se incrementó significativamente, como se observa en el gráfico adjunto,

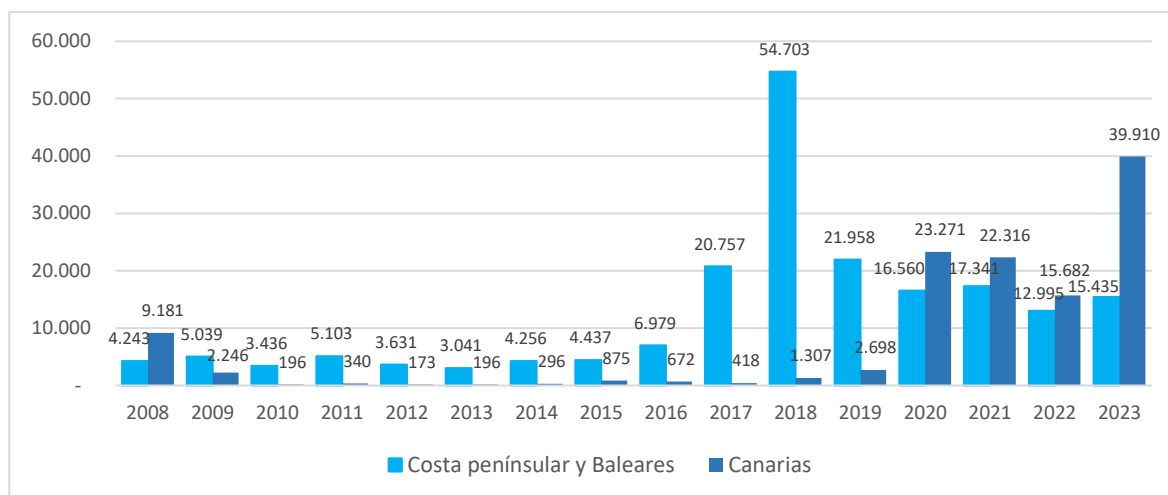
³⁵ Ibid nota 23

³⁶ Otro dato que refleja la notoria presión migratoria existente en estas fronteras es el hecho de que, según el Ministerio del Interior en su balance anual de 2014 sobre la Lucha contra la inmigración ilegal: “En 2014, se registraron cerca de 19.000 intentos de asalto al

debido a ciudadanos procedentes de Siria, siendo especialmente significativa la entrada en 2015 de 11.624 personas, de las cuales 7.189 tenían dicha nacionalidad³⁷. Estas cuantías son muy superiores a las alcanzadas en puertos de la Península, Baleares y Canarias, en esos años; no obstante, con posterioridad fueron teniendo más relevancia estos últimos destinos.

En 2015, se produce la denominada crisis de los refugiados, que son personas que huyen de los conflictos de Afganistán, Irak, Siria y Sudán, principalmente. Se trata de la llegada masiva de refugiados e inmigrantes a Europa, alcanzándose niveles muy elevados de personas migrantes que sobrepasan las expectativas existentes y generan un desbordamiento de los sistemas de recepción y gestión de estas personas. Las rutas más afectadas en el Mediterráneo fueron las que transcurren entre Libia e Italia y la que se halla entre Turquía y Grecia. España no es ajena a este acontecimiento, con la llegada de un número de personas migrantes irregulares a Ceuta y Melilla.

Gráfico 11. Inmigrantes irregulares en costa Peninsular, Baleares y Canarias (vía marítima). Personas.



Fuente: Ministerio del Interior y elaboración propia.

En relación con la inmigración que llega a la Península, Baleares y Canarias³⁸, en el gráfico adjunto tanto en los años previos a la implementación del FAMI como los primeros años de su desarrollo, los niveles de inmigración son relativamente bajos, en comparación con el que se registra a partir de mediados de la década de 2010, especialmente 2018, año en el que llegaron a las costas españolas más de 54 mil personas (principalmente a Andalucía), si bien este elevado nivel se explica, en parte, por la política de puertos cerrados de Malta e Italia, además del acuerdo entre la UE y Turquía (también pudo afectar el conflicto del Rif). En todo caso, se observa como en años recientes, Canarias constituye el principal destino de la inmigración vía marítima.

Estas personas llegan al país con el objetivo de solicitar en algunos casos protección internacional (PI) y, en otros casos, al no cumplir las condiciones para ello son susceptibles de ser retornadas a sus países. En todo caso, hay que tener en cuenta que estas personas, en general, presentan carencias significativas, es decir, son personas que en general son vulnerables.

Los elevados flujos migratorios comentados provocan un desbordamiento en la gestión de la recepción de los inmigrantes, ya que las infraestructuras de acogida disponibles no son siempre suficientes para absorber a estas personas, principalmente en los meses de primavera y verano, periodo en que se produce una afluencia masiva de migrantes irregulares. Y no solo se trata de las instalaciones, sino también de la capacidad de asistencia a estas personas. Un aspecto relevante para tener en cuenta, en relación con la llegada de migrantes

vallado de Melilla (un 350% más que 2013). Gracias a las medidas disuasorias y a la labor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el 90% de los asaltantes no accedieron a Ceuta y Melilla”.

³⁷ En 2013 y 2014, los ciudadanos sirios fueron 237 y 3.305 personas respectivamente.

³⁸ No se tiene en cuenta las personas que puedan haber llegado vía aérea, a través de lo que se denominan “vuelos patera”, consistente en vuelos que realizan personas desde su país de origen con destino a otros países y que hacen escala en España, donde solicitan asilo en cuanto aterrizan. Los primeros vuelos de este tipo se remontan a 2021. Otros casos son consecuencia de aterrizaje de aviones en suelo español por emergencias falsas.

irregulares, es que un alto porcentaje de ellos son devueltos a sus países de origen (principalmente marroquíes y argelinos); no obstante, Marruecos acepta solamente un muy bajo porcentaje de las expulsiones de sus nacionales³⁹. A tal fin, es necesario contar con acuerdos de repatriación con los principales países de origen de estos inmigrantes, aunque la colaboración de estos países no es homogénea y dependen de la voluntad de las Autoridades de cada país, incluso hay países con los que no hay acuerdos y/o ponen muchas dificultades en readmitir a sus nacionales, dificultando el retorno de las personas involucradas en cuestión.

Resumiendo, el contexto migratorio existente anteriormente y que justifica la implementación del FAMI, se caracteriza por la existencia de un nivel elevado de entrada de migrantes, ya sea como solicitantes de PI o en situación irregular. Es por ello por lo que se generan relevantes problemáticas o necesidades en la gestión de los flujos migratorios, como se ha expuesto en párrafos anteriores, entre los que se podría destacar limitaciones en la capacidad de la gestión de la entrada de los inmigrantes, tanto en relación con las infraestructuras existentes como de la capacitación del personal y los medios tecnológicos existentes.

Además, a lo largo del periodo de implementación del FAMI se ha producido una intensificación notable de los flujos migratorios que agudizan las necesidades previas existentes e introducen nuevas problemáticas que han de ser abordadas. Durante ese periodo se producen importantes crisis migratorias en el entorno internacional que afectan a España. Por un lado, tiene lugar la denominada “crisis siria” que provoca un ingente movimiento migratorio que provoca una importante entrada de refugiados en el país. Por otra parte, la crisis de los refugiados del Mediterráneo motiva una intensa presión en algunos países de la Unión Europea, principalmente Grecia e Italia, que cierran sus fronteras, provocando un aumento del flujo migratorio que afecta a España, que adquiere un compromiso de reubicar a más de 17 mil personas. Y es más, en años más recientes se produce un aumento de la presión migratoria procedente de África, que afectó significativamente a las fronteras de Ceuta y Melilla (2017 y 2018), así como en Canarias (2019) atraídos por la mejora de la economía española, así como por la existencia de conflictos armados en tierras africanas, por la descomposición de la situación de los estados del Sahel. Y, a todo ello, se unen los efectos de la invasión de Rusia a Ucrania en 2022 y que provocó una huida masiva de la población hacia los países europeos, en general, y a España en particular. De hecho, este acontecimiento, inexistente al inicio del FAMI, generó nuevas necesidades que atender, como se expondrá en párrafos posteriores.

Como resultado de lo expuesto: a) se produce un notable aumento de las peticiones de PI; b) se crea la necesidad de atender los compromisos de España con la Unión Europea por la crisis de los migrantes ; c) aumenta la presión sobre los sistemas de protección de los Nacionales de Terceros Países (NTP) y los desafíos de su integración; e) el incremento de la presión migratoria irregular incide en el retorno forzoso así como en la capacidad de absorción de los centros habilitados a su acogida, tanto en lo referente a las condiciones de las instalaciones como de sus equipamientos y servicios.

2.2.El problema definido por la Comisión Europea.

El FAMI se inscribe en el marco del Reglamento Nº 516/2014, que en su artículo 3, además de exponer el objetivo general del FAMI, determina los objetivos específicos a los que ha de contribuir. A partir de aquí, se tratará de analizar los objetivos específicos, medidas e indicadores, así como los resultados relativos al objetivo estratégico que se pretende alcanzar.

Desde la Comisión Europea ya se apuntaban en 2013⁴⁰ los principales problemas que tiene España al momento de la elaboración del FAMI, con respecto a los objetivos que el país quiere alcanzar en el ámbito de la migración y la seguridad, atendiendo siempre a los intereses de la Unión Europea. Entre los aspectos que la Comisión específica, se hallan:

³⁹ Consejo de la Unión Europea (2024): “Report from the The Comission to The Council: Assessment of third countries' level of cooperation on readmission in 2023”. Página 77.

⁴⁰ Comisión Europea(2013): “Minutes of the policy dialogue with Spain, Home Affairs Multi-annual Financial Framework 2014-2020”

-Asilo y acogida: El aumento de las solicitudes de asilo en 2013 y la presión migratoria de años posteriores pone de manifiesto deficiencias o limitaciones que tiene el país:

- Al momento de la planificación y adaptación en relación con la capacidad de acogida, incluso en caso de afluencia masiva.
- En relación con las actividades de reasentamiento y reubicación, principalmente en momentos de presión desproporcionada
- La calidad del proceso/procedimientos en la toma de decisiones de asilo, con especial atención a los grupos vulnerables. Entre ellos, la evaluación de los procedimientos, la planificación de la formación, el seguimiento de la calidad y los planes de contingencia.

-Migración legal e integración: el aumento de llegada de MENA, así como el proceso de integración de NTP ha puesto de manifiesto las siguientes dificultades o limitaciones:

- En las condiciones de recepción, protección y asistencia de los menores no acompañados, que en ocasiones llegan con personas que solo buscan su propio beneficio.
- En la estrategia de integración nacional del país tanto de los NTP como los beneficiarios de PI; en especial en la coordinación entre los distintos actores implicados (ONGs, autoridades locales, regionales y nacionales).
- En la asistencia de inmigrantes regulares de la UE que cruzan España para ir de vacaciones a sus países de origen (Operación Paso del Estrecho)

-Retorno: Ineficiencias y/o limitaciones de la política de retorno: seguimiento y condiciones de los centros de internamiento.

- En las acciones de fortalecimiento de las capacidades de terceros países para implementar acuerdos de readmisión de la UE.
- Inmigración irregular y seguridad fronteriza.
- En el seguimiento del retorno forzoso.
- Condiciones de los centros de internamiento

A partir del análisis de contexto y los principales problemas detectados por la Comisión Europea, se expone el árbol de los problemas, que recoge de forma más sintética tanto las causas como los problemas que existen en relación con la inmigración y los efectos que se derivan y que son los que el FAMI pretende eliminar o atenuar. De forma más detallada y, atendiendo a los tres grupos de ejes de actuación en los que se subdivide el PN FAMI, se exponen los problemas más relevantes asociados a los mismos.

Cuadro 2. Árbol de Problemas de la inmigración



Fuente: elaboración propia

Cuadro 3. Problemática/necesidades por eje de actuación del PN FAMI.

| ACOGIDA Y ASILO | INTEGRACIÓN Y MIGRACIÓN LEGAL | RETORNO |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Intensiva afluencia de inmigrantes que presiona el sistema de acogida y asilo congestionado y lo hace ineficiente, en especial en llegadas masivas y urgentes: <ul style="list-style-type: none"> ○ Reasentamiento personas procedentes de Siria y de Ucrania, principalmente. • Deficientes procesos de admisión y acogida de los Nacionales de Terceros Países (NTP) para su integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional. • Limitada capacidad de gestión (conocimiento/identificación nacionalidad, salud, tramitación expedientes, etc.) <ul style="list-style-type: none"> ○ Falta de recursos suficientes y ajustados a las necesidades del colectivo inmigrante en general ○ Falta de recursos suficientes y específicos para grupos con necesidades concretas (enfermos, discapacidades, mayores, etc.) ○ Riesgos socio-sanitarios (personas en mal estado físico, con enfermedades contagiosas, etc). • Limitada capacitación administrativa y de gestión del personal de acogida. • Insuficiente disponibilidad y calidad de sistemas de información, gestión, evaluación y seguimiento. • Insuficiente conocimiento sobre la calidad de gestión de los procesos y procedimientos de acogida e integración. • Insuficiente conocimiento de las necesidades y características de la población inmigrante. • Limitaciones de capacidad en Centros de migración. | <ul style="list-style-type: none"> • Insuficiente capacidad de asistencia e integración de Menores Extranjeros No Acompañados (MENAS). • Alta vulnerabilidad de los MENAS (nivel educativo, profesional, salud, etc). • Insuficiente atención a las necesidades de los inmigrantes (dotaciones sanitarias, formativas, etc.), para facilitar su integración • Dificultades en el proceso de integración de inmigrantes, principalmente los más vulnerables (bajos niveles educativos, mujeres, distintas culturas, mayores, religión, etc.). • Limitada capacidad administrativa y de gestión del proceso de inmigración (incluidas las personas intervinientes). • Riesgo de economía sumergida y exclusión social de la población inmigrante (actitudes racistas, xenófobas, trata de seres humanos, etc.) • Limitada cooperación entre las partes implicadas. • La población española no siempre está familiarizada con el hecho migratorio y la necesidad de integrar a los extranjeros • Vías legales insuficientes para permitir la migración legal y evitar los peligros de los viajes y el acceso al territorio español. | <ul style="list-style-type: none"> • Elevada presión en frontera: entrada irregular. • Limitada capacidad de las infraestructuras y medios humanos y materiales para la gestión migratoria irregular y para el retorno. • Insuficiente disponibilidad y calidad de datos e información sobre las demandas reales de personas que desean retornar. • Ausencia de mecanismos adecuados para facilitar la participación de los inmigrantes en el retorno voluntario • Limitada capacidad de gestión de centros de internamiento de extranjeros (habitabilidad, alimentación, etc.). • Limitada capacidad de acompañamiento. • Limitada capacidad de gestión en los centros de internamiento de extranjeros y Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI). Malas condiciones (saturación). • Insuficiente coordinación y cooperación con países de origen y/o terceros países. • Limitada colaboración entre las administraciones públicas y las ONGs. |

Fuente: elaboración propia.

3. Intervención pública ante la problemática

El marco jurídico de la inmigración en España está configurado por la transposición de normas de ámbito internacional y comunitario aplicables en España en los ámbitos estatal, autonómico y local. Cabe hacer referencia a la distribución de competencias establecida por la Constitución en materia de inmigración e

integración y a la regulación desarrollada por las CCAA. De acuerdo con el artículo 149.1.2ª de la Constitución Española (CE), el Estado tiene competencia exclusiva sobre las materias de **“nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”**. El marco jurídico de la inmigración en España (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social) está a su vez constituido por tratados y convenios internacionales. Por otra parte, en Artículo 148.1.20ª de la CE: Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de asistencia social.

El antecedente más cercano al FAMI⁴¹, lo constituyen los Fondos que formaron parte del Programa General “Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios” (SOLID), vigentes durante el período 2007-2013, destinados a apoyar al conjunto de países de la Unión Europea en la gestión integral de las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la UE y en el desarrollo de políticas comunes de asilo e inmigración.

El SOLID estaba formado por cuatro Fondos, cada uno de ellos diseñado para cubrir un campo específico de la gestión integral de los flujos migratorios:

- **Fondo Europeo para los Refugiados**, destinado a apoyar y fomentar los esfuerzos de los EEMM para la acogida e integración de los refugiados y personas desplazadas y para desarrollar, supervisar y evaluar sus políticas de asilo en el marco del Sistema Común Europeo de Asilo.
- **Fondo Europeo para la Integración de nacionales de terceros países** destinado a políticas de integración de inmigrantes de terceros países que residen legalmente en España (FEI).
- **Fondo Europeo para el Retorno** destinado a políticas de retorno de los inmigrantes de terceros países en situación de residencia legal o irregular, bien sea de forma forzosa o voluntaria (FR).
- **Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores** cuya finalidad es mejorar el control y la vigilancia de las fronteras exteriores de la Unión.

3.1. Plan Nacional FAMI

En el Reglamento (UE) Nº 516/2014⁴² se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) para el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020. Según el artículo 3.1: “*El objetivo general del Fondo será contribuir a la gestión eficiente de los flujos migratorios y a la aplicación, el refuerzo y el desarrollo de la política común en materia de asilo, la protección subsidiaria y temporal y la política de inmigración común, respetando plenamente los derechos y principios consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*”.

En dicho Reglamento, se señala que “*el Fondo será más eficaz y aportará un mayor valor añadido si se determina un número limitado de objetivos, los cuales deberían perseguirse en los programas elaborados por cada Estado miembro, habida cuenta de su situación y necesidades específicas*”. El objetivo estratégico o principal del PN FAMI es la mejora en la eficiencia de la gestión de los flujos migratorios. Para ello se establecen tres objetivos específicos que a su vez se subdividen en objetivos nacionales⁴³.

3.2. Objetivos del Programa FAMI

En concordancia con lo establecido en el Reglamento 516/2014 en el artículo 3.2, el FAMI tiene como objetivos específicos:

- Fortalecer el Sistema Europeo Común de Asilo.
- Fomentar la migración legal y la integración efectiva de los nacionales de terceros países.
- Colaborar con la lucha contra la migración irregular, mejorando el retorno a los países de origen.
- Aumentar la solidaridad y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros.

⁴¹ Disponible en <https://www.inclusion.gob.es/web/migraciones/periodos-antecedentes1>. Última consulta diciembre 2024

⁴² Reglamento (UE) Nº 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones n.º 573/2007/CE y n.º 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo

⁴³ Plan Nacional FAMI 2014-2020, versiones de 2014 y 2024.

-Objetivo específico 1: Sistema Europeo Común de Asilo.

Para desarrollar este objetivo, se consideran tres prioridades:

- a) la planificación y mejora de la capacidad de adaptación del sistema español de acogida de solicitantes de asilo, atendiendo a posibles situaciones de afluencia masiva y reforzando los servicios del programa,
- b) la mejora de la calidad de los procedimientos de toma de decisiones sobre las solicitudes de asilo formuladas,
- c) la ampliación de las acciones voluntarias relacionadas con el reasentamiento. Además, se fomentará la capacitación y la formación del personal como elemento transversal.

Al respecto, cabe señalar que este objetivo tiene como antecedente el Fondo Europeo para Refugiados (FER), que aborda actuaciones relativas a asilo, reasentamiento y repatriación.

-Objetivo específico 2: Integración y Migración Legal

En relación con estos dos objetivos nacionales, FAMI se centra en el Integración. Para desarrollar este objetivo, se consideran las siguientes prioridades:

- a) protección, asistencia e integración de Menores Extranjeros No Acompañados (MENA), mejora de las instalaciones de acogida y elaboración de un protocolo para la coordinación en el proceso de retorno,
- b) la integración de los NTP y los solicitantes y beneficiarios de protección internacional, en colaboración con la sociedad civil, favoreciendo la atención a los grupos y personas más vulnerables y los programas de empleo, participación y convivencia,
- c) el enfoque regional y local mediante la coordinación de autoridades y otros actores,
- d) las medidas específicas dirigidas a grupos y personas más vulnerables y a las mujeres, menores y jóvenes,
- e) la permanencia en la escuela y el aprovechamiento del sistema educativo,
- f) la mejora de la capacitación de los profesionales, la evaluación, y la obtención y divulgación de información.

Como antecedente se tiene el Fondo de Integración de Nacionales de Terceros Países (FIE).

-Objetivo específico 3: Lucha contra la inmigración ilegal y Política de retorno.

Para desarrollar este objetivo, se consideran tres prioridades:

- a) Programa de retorno forzoso: Establecimientos adecuados de retención y estancia y mejora de la seguridad en los traslados de migrantes en situación irregular,
- b) Programa de retorno voluntario: identificación de NTP a retornar y organización de vuelos y viajes de repatriación de inmigrantes que deseen volver a sus países de origen,
- c) Programa de acompañamiento y asistencia integral: mejora de servicios de acogida, asesoramiento y asistencia social, principalmente a personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad,
- d) Cooperación Internacional: potenciación de la cooperación con Mauritania, Senegal y otros países de origen.

3.2.1. Actividades abordadas para la gestión de los flujos inmigratorios

Alineación de objetivos y actividades

Las actividades subvencionables, en el PN FAMI, se recogen en el cuadro adjunto:

Cuadro 4. Lógica de la intervención

| Objetivo Específico | Objetivo nacional | Objetivos concretos | Actuaciones | Resultados |
|---------------------------------------|----------------------|--|---|---|
| Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) | ON1: Acogida y Asilo | <p>-Planificación y mejora del sistema de acogida, en especial en caso de afluencia masiva y situaciones de emergencia.</p> <p>-Mejorar y facilitar el acceso al procedimiento de asilo a todas las personas necesitadas de protección, asegurando la asistencia jurídica, el apoyo de intérpretes y garantizando que las resoluciones se dictan, tras un examen objetivo, acortando los plazos actuales.</p> <p>-Formación del personal hasta conseguir que tenga los conocimientos y competencias necesarias en los procedimientos establecidos y en el reconocimiento y atención a los grupos vulnerables.</p> <p>-Mejora de las instalaciones donde se formulan y gestionan las solicitudes.</p> <p>-Aumento del número de plazas y recursos de acogida asegurando una atención integral, y la mejora de las instalaciones existentes.</p> | <p>1. Cursos dirigidos a trabajadores de la OAR, miembros de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y personal implicado en la fase de acogida, en cooperación con EASO a través del uso de sus propios materiales.</p> <p>2. Incorporación de personal para la recogida de solicitudes presentadas en los distintos puestos habilitados, personal de los CM, asistencia jurídica e interpretación, así como dotación de personal a la OAR para la tramitación de procedimientos de PI.</p> <p>3. Plan de formación en asilo y aplicación de un sistema de indicadores, seguimiento y evaluación de resultados en todas las instalaciones y dependencias implicadas.</p> <p>4. Adquisición y mantenimiento de recursos técnicos, incluyendo nueva herramienta informática para la OAR, para agilizar la tramitación y gestión de las solicitudes y para obtener estadísticas requeridas por organismos de la UE y otros.</p> <p>5. Mantenimiento, ampliación de instalaciones y mejora de la atención (salas de PI distintas de los centros de detención del ámbito de extranjería) en los aeropuertos de Barajas y El Prat y los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla.</p> <p>6. Mejora, refuerzo y ampliación de la capacidad, medios, servicios e infraestructuras de los recursos del sistema de acogida en CM y ONG.</p> <p>7. Plan nacional del sistema de acogida y para la gestión de llegadas masivas.</p> <p>8. Medidas preparatorias para el traslado de solicitantes o beneficiarios de PI, medidas humanitarias ad hoc, reasentamiento o admisiones humanitarias ad hoc, de acuerdo con la nota AMIF-ISF 2018/18.</p> <p>9. - Respuesta de emergencia para cubrir las necesidades de acogida de las personas desplazadas desde Ucrania, tras la invasión rusa del país el 24 de febrero de 2022.</p> | <p>-Plan de asistencia a solicitantes de asilo y protocolo de actuación ante afluencias masivas.</p> <p>-Instalaciones apropiadas de PI en Barajas y el Prat.</p> <p>-Mejora de las instalaciones de acogida y servicios de intervención mejorados.</p> <p>-Adecuación del Sistema Estatal de Acogida e Integración PI a las necesidades actuales.</p> <p>-Aplicación de la opción de costes simplificados en España para la cofinanciación de los servicios de acogida relacionados con las necesidades básicas y el apoyo a las personas desplazadas desde Ucrania.</p> |
| | ON2: Evaluación | <p>Sistemas de información y equipos para la gestión, seguimiento y evaluación del sistema de acogida, así como del procedimiento de</p> | <p>1- Diseño de un proceso de evaluación continua del sistema de asilo en todas sus fases.</p> <p>2. -Importación de datos atendiendo a los requisitos necesarios para facilitar su uso, tratamiento y comparación a nivel europeo. Estas mejoras facilitarán la gestión interna de los procedimientos y la obtención de datos necesarios para cumplir con las obligaciones y compromisos adquiridos con EUROSTAT y EASO.</p> <p>3. Mejora de los sistemas de información para la tramitación de expedientes, gestión y recogida de datos y análisis, que incorporen información sobre grupos vulnerables. Estas mejoras deben cumplir con los compromisos adquiridos con EUROSTAT y EASO.</p> | <p>-Realización de informes de evaluación de la política de asilo y sobre la gestión del sistema de asilo.</p> |

| | | | | |
|------------------------------------|---------------------|--|--|---|
| | | asilo, que respondan a las cargas y necesidades previstas. | 4. La recogida de información sobre países de origen de los solicitantes y beneficiarios de protección. 5. La recopilación, análisis de datos y elaboración de estadísticas de la política de asilo, la asistencia, la acogida, así como su evaluación. 6. La puesta en marcha de un sistema de gestión y evaluación del plan de contingencias y del protocolo de acogida en previsión de llegadas masivas. 7. Condiciones de acogida e integración con la valoración realizada por los usuarios, a través de la utilización de cuestionarios. 8.- Difusión de información. | - Informes de evaluación del programa de acogida y de los protocolos para casos de llegada masiva. |
| | ON3: Reasentamiento | Desarrollar los programas nacionales de reasentamiento que apruebe el Gobierno | 1.-Planificación, gestión y ejecución de misiones de selección en campos de refugiados de personas procedentes de conflictos. 2.-Identificación de refugiados, selección, entrevistas, elaboración de certificados médicos y tramitación del traslado a centros de acogida en España. 3.-Desarrollo de programas destinados a la acogida de personas reasentadas, gestionados por centros públicos CM y centros subvencionados, que tendrán como objetivo final lograr la autonomía de estas personas e incluirán la mejora de las condiciones de acogida y el análisis de necesidades. | -Ejecución de los PNR aprobados por el Consejo de Ministros que incluyen identificación de perfiles, selección, entrevistas, estancia en centros de acogida y programas de integración. |
| Integración/ migración legal | ON1: Integración | -Protección, asistencia e integración de Menores Extranjeros No Acompañados (MENA) y mejora de las instalaciones de acogida y elaboración de un protocolo para la coordinación en el proceso de retorno. Mejorar los servicios que prestan a las CCAA y en casos de llegadas masivas. | 1.- Mantenimiento de los recursos a las entidades para la enseñanza de la lengua, formación, refuerzo educativo y asesoramiento a las familias; promoción de la salud y prevención a través de talleres y cursos, fomento de la participación, de la igualdad de trato y no discriminación y mejora de la empleabilidad a través de itinerarios de inserción, que se complementan con FSE. 2.-Proyectos de sensibilización, prevención de racismo y xenofobia, de atención a grupos vulnerables, víctimas de violencia de género y trata. 3.-La atención y acogida de los MENA y acciones previas a la mayoría de edad. 4- La información, orientación y apoyo psicológico y social del menor, apoyo a su escolarización y/o a su inserción profesional, disponiendo para ello del personal cualificado. 5.-Formación de profesionales para la mejora de la acogida, educación e integración de menores 6- Estudios sobre la integración de estos menores en el mercado laboral 7.-Acciones de información y divulgación | - Mantener activos los proyectos de apoyo que el Estado subvenciona directamente a las administraciones autonómicas para la atención que se presta a los MENA y la financiación de obras en centros de acogida. - Realización de un estudio sobre integración laboral de MENA al alcanzar la mayoría de edad. - Mantener activos los proyectos y ayudas a entidades sin ánimo de lucro. |
| | ON2: Capacidad | -Mejorar la capacitación de profesionales, la evaluación y la divulgación de información a la ciudadanía. | 1.-Recogida, análisis y difusión de datos y estadísticas. 2.-Desarrollo de instrumentos de supervisión, sistemas de evaluación e indicadores para medir los resultados y la selección de buenas prácticas. 3.-Formación de los beneficiarios y profesionales de los servicios públicos sobre temas de integración, en particular sobre reagrupación familiar, jóvenes, personas vulnerables, víctimas de trata y de violencia de género y convivencia en barrios, y fomentar el intercambio de información sobre buenas prácticas, creación de redes y mejora de las capacidades interculturales. 4.-Formación dirigida a las entidades beneficiarias sobre los contenidos y el alcance del Programa Nacional FAMI, la gestión de los programas cofinanciados y sobre las normas de elegibilidad de las acciones y justificación de los gastos. 5.-Acciones de coordinación y cooperación entre los diferentes órganos y estructuras administrativas de las distintas administraciones públicas que | -Elaboración de 2 informes de evaluación -Cursos, talleres y encuentros anuales: 4 |

| | | | | |
|---------|--------------|--|---|--|
| | | -Fortalecer la cooperación entre las administraciones y la sociedad civil | <p>intervienen en la planificación, desarrollo, financiación, seguimiento y evaluación de acciones y programas de integración.</p> <p>6.-Acciones de cooperación entre todas las partes implicadas al objeto de obtener información sobre experiencias y buenas prácticas, buscando sinergias, la mejora de la calidad y el trabajo en red.</p> <p>7.-Organización de encuentros, reuniones, creación de plataformas y sitios web para facilitar el intercambio de información y el diálogo entre todas las partes interesadas.</p> <p>8.-Acciones de cooperación con otros estados miembros a fin de facilitar el intercambio de información y las buenas prácticas con vistas a desarrollar acciones conjuntas.</p> <p>9.-Acciones de difusión de los resultados de la integración.</p> | -Creación de un sitio web para facilitar el intercambio de información y la divulgación de los resultados. |
| Retorno | ON3: Retorno | <p>-Mejora de servicios de acogida, asesoramiento y asistencia social</p> <p>-Establecimientos adecuados de retención y estancia;</p> <p>-Identificación de NTP a retornar y organización de vuelos y viajes de repatriación</p> <p>-Potenciación de la cooperación con Mauritania, Senegal y otros países de origen</p> | <p><i>-Programa de Retorno Forzoso:</i></p> <p>-Aumentar la capacidad de los centros de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), con la construcción de uno y sustitución de las infraestructuras de dos por instalaciones de nueva planta</p> <p>-Mejora y adaptación de infraestructuras existentes, reforzando los servicios asistenciales.</p> <p>-Mejora de la seguridad en los traslados de nacionales de terceros países en situación administrativa irregular.</p> <p><i>-Programa de Retorno Voluntario:</i></p> <p>-Retorno asistido de personas inmigrantes (llegadas a las costas españolas, Ceuta y Melilla), priorizando las que se encuentren en situación de vulnerabilidad y desempleo, independientemente de su situación administrativa, que deseen retornar y emprender un nuevo proyecto de vida en sus países de origen.</p> <p>-Canalización de los programas a través de ONG y organismos internacionales.</p> <p><i>-Programas de acompañamiento y asistencia integral</i></p> <p>-Atender el estado de necesidad de las personas inmigrantes, al deterioro físico y a la carencia de apoyos sociales, familiares y medios económicos, con actuación inmediata.</p> <p>-Mejorar las condiciones de las instalaciones de los CETI y de los recursos de atención gestionados por las ONG.</p> <p><i>-Cooperación internacional</i></p> <p>-Reforzar la cooperación internacional con terceros países, sobre todo Marruecos, Mauritania y Senegal (seguridad, movilidad y desarrollo reinserción socio-laboral)</p> | <p>- Dos CIE con instalaciones de nueva planta (Algeciras, Málaga) y un CIE nuevo (Madrid).</p> <p>- Aumento de 500 plazas en los CETI.</p> <p>- Reforzar los programas integrales de asistencia y acompañamiento.</p> |

Fuente: Plan Fondo FAMI, 2022 y elaboración propia

3.2.2. Asignación financiera

Como puede observarse en el cuadro adjunto el monto inicial destinado a financiar el PN FAMI es de 259,7 millones de euros, cuantía que es revisada al alza con posterioridad como consecuencia de las necesidades surgidas durante el proceso de implementación del FAMI, hasta alcanzar los 437,4 millones de euros en la última versión (9.3.1). Atendiendo a las necesidades, puede observarse que los fondos asignados a todos los objetivos específicos aumentan, si bien qué no en la misma proporción. Así, destaca el aumento registrado en la financiación de los casos de reasentamiento y reubicación, que pasa de tener un peso del 1,0% inicial a un 9,6% (se eleva la cuantía desde 2,6 a 42,0 millones de euros), tras la reprogramación realizada con posterioridad, con lo que los fondos asignados a los objetivos específicos pierden peso sobre el total, salvo el correspondiente al de Asilo y acogida, que pasa de un 26,8% a un 39,9%.

Cuadro 5. Fondos programados del Programa FAMI.

| Fondos FAMI | Programación inicial 2014-2020 | % | Programación actualizada 2014-2020* | % |
|---|--------------------------------|-------------|-------------------------------------|-------------|
| OE1 Asilo | 69.549.339,57 € | 26,8% | 174.505.339,57€ | 39,9% |
| OE2 Integración / Migración Legal | 69.182.500,03 € | 26,6% | 87.454.791,03€ | 20,0% |
| OE3 Retorno | 103.229.434,16 € | 39,7% | 118.277.202,16 € | 27,0% |
| Asistencia Técnica | 15.140.603,24 € | 5,8% | 15.140.603,24 € | 3,5% |
| Casos Especiales (Reasentamiento y Reubicación) | 2.600.000,00 € | 1,0% | 42.036.000,00€ | 9,6% |
| TOTAL | 259.701.877,00 € | 100% | 437.413.936,00 € | 100% |

Fuente: DGM y elaboración propia.*PN versión 2024

4. Metodología de la evaluación⁴⁴

La evaluación se sustenta en las siguientes bases metodológicas:

- **Teoría del Cambio:** A partir de la identificación de la problemática en el ámbito de la migración, se trata de analizar los objetivos del Plan Nacional FAMI 2014-2020 y los resultados obtenidos que reflejen los cambios que se han experimentado a tenor de la intervención pública.
- **Carácter mixto (cuantitativo y cualitativo):** en la evaluación se combina técnicas cuantitativas y cualitativas.
- **Triangulación de resultados:** el proceso evaluativo combina y permite contrastar los resultados procedentes de diferentes fuentes de información.
- **Maximización del conocimiento:** se ha utilizado un amplio conjunto de herramientas de generación y de análisis de información, para así disponer de evidencias en base a las que se definan mejoras de utilidad para futuras actuaciones en este ámbito.

La evaluación ha sido realizada de manera sistemática, utilizando diversas fuentes de información. Se sustenta en la teoría del cambio para evaluar los resultados obtenidos a partir de la implementación del Plan Nacional FAMI 2014-2020, que atiende a las necesidades existentes en el ámbito de la migración. La evaluación se apoya en técnicas tanto cuantitativas como cualitativas y en su proceso se realiza una triangulación de información procedente de distintas y extensas fuentes de información: informes anuales (tanto de ejecución como los

⁴⁴ En el ANEXO I queda recogida con más detalle la metodología de la evaluación, así como el cuestionario de la encuesta realizada.

enviados a la Comisión Europea), informes específicos de actuaciones, informes técnicos de ejecución, información requerida por los evaluadores y proporcionada por la SGGFE (tanto propia como procedente del Ministerio del Interior) que ha gestionado el FAMI (y ha actuado de coordinador en proporcionar la información requerida), informes externos (Tribunal de Cuentas Europeo, Ministerio del Interior, CE, etc.), normativa diversa, convocatorias, evaluaciones previas (SOLID, evaluación intermedia), documentación aprobada por la CE (subvenciones, etc.), documentación externa de ESALs, etc. Y, a todo ello, se une la explotación de una encuesta dirigida a los stakeholders que han intervenido en el FAMI. En definitiva, la metodología y herramientas utilizadas se consideran sólidas, proporcionando una forma fiable de analizar la información existente, lo que garantiza la robustez de la evaluación.

4.1.1. Enfoque metodológico

La evaluación ex post del FAMI se realiza en función de criterios de evaluación básicos. En concreto, el FAMI será evaluado según lo establecido en el Reglamento Delegado (UE) 2017/207 de la Comisión⁴⁵.

4.1.2. Las preguntas de evaluación

Las preguntas de evaluación vienen recogidas en el Reglamento 2017/207 de la Comisión. Están destinadas a evaluar los criterios de pertinencia/relevancia, coherencia/complementariedad, eficacia, eficiencia, valor añadido de la UE, estabilidad y simplificación y reducción de las cargas administrativas. En el cuadro adjunto se recogen las principales preguntas de evaluación y en el ANEXO II se exponen de forma más detallada.

1.1.1. Fuentes de información y recopilación de datos

-Información primaria y secundaria

Se ha realizado un análisis de información a partir de fuentes de información primaria, tales como estadísticas relativas a la inmigración (MISSM, MI, INE, entre otras), así como aquella procedente de la ejecución financiera y física del PN. Por otra parte, también se ha realizado un intenso análisis documental sobre normativa (Directivas, Reglamentos, RD, entre otros), así como documentación proporcionada por la AR relativa a informes de ejecución anual, evaluaciones ex post de los fondos SOLID, evaluación intermedia de FAMI, proyectos, actuaciones, informes de auditoría, entre otros documentos). Por otra parte, se ha estudiado literatura disponible sobre el tema de la inmigración, entre la que se encuentran informes realizados por la Comisión Europea⁴⁶, estudios y análisis elaborados por organizaciones profesionales y expertos en la materia que han permitido profundizar en el conocimiento y relevancia del tema.

- Entrevistas en profundidad

Se ha realizado una entrevista en profundidad. En ella se ha contado con informantes clave representativos de las distintas unidades gestoras del FAMI. En concreto, asistieron tres personas responsables de la gestión de la SGGFE, del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migración; una persona que en la actualidad no está implicada en FAMI, pero si lo estuvo en el momento de su implementación, en calidad de experta; también asistieron dos personas de la Subdirección General de Planificación y Gestión de Infraestructuras y Medios para la Seguridad del Ministerio del Interior; y, por último, una persona de la EUAA.

Tal como se ha expuesto desde la AR en sucesivas ocasiones, los equipos actuales que gestionan FAMI son pequeños y las personas que al presente trabajan en este ámbito llevan poco tiempo en sus actuales puestos de trabajo, como mucho hay personas que llevan desde mitad de 2021. Es por ello, que, para atender las

⁴⁵ Ibid, nota 1

⁴⁶ Por ejemplo, el informe “Minutes of the policy dialogue with Spain, Home Affairs Multi-annual Financial Framework 2014-2020, 5 July 2013”, citado en párrafos anteriores, así como informes anuales de políticas de inmigración y asilo en el marco de la Red Europea de la Migración.

necesidades del equipo evaluador, se ha mantenido una continua relación vía mail con agentes de la AR y la EUAA, que han ejercido de intermediarios, en la transmisión de la información necesaria solicitada para la realización de la evaluación. Además, se han mantenido conversaciones telefónicas con un responsable de la AR para la aclaración de cuestiones que han surgido a lo largo del proceso evaluador.

Cuadro 6. Preguntas de Evaluación.

❖ Pertinencia/relevancia

- ✓ *¿Se correspondían los objetivos de las intervenciones financiadas por el Fondo con las necesidades reales?*

❖ Coherencia/complementariedad

- ✓ *¿Eran coherentes los objetivos fijados en el Fondo del programa nacional con los establecidos en otros programas financiados con recursos de la UE y aplicables a ámbitos de trabajo similares?*
- ✓ *¿Se garantizó la coherencia también durante la ejecución del Fondo?*
- ✓ *¿Eran los objetivos fijados en el programa nacional y las correspondientes acciones aplicadas complementarios de los fijados en el marco de otras políticas, en particular las aplicadas por el Estado miembro?*

❖ Eficacia:

- ✓ *¿Cómo ha contribuido el Fondo a reforzar y desarrollar todos los aspectos del SECA, incluida su dimensión exterior?*
- ✓ *¿Cómo ha contribuido el Fondo a apoyar la migración legal a los EM de acuerdo con sus necesidades económicas y sociales, como las del mercado laboral, salvaguardando al mismo tiempo la integridad de los sistemas de inmigración de los EM y fomentando la integración efectiva de los NTP?*
- ✓ *¿Cómo ha contribuido el Fondo a potenciar estrategias de retorno justas y eficaces en los Estados miembros que contribuyan a combatir la inmigración ilegal, haciendo hincapié en la sostenibilidad del retorno y la readmisión efectiva en los países de origen y tránsito?*
- ✓ *¿Cómo ha contribuido el Fondo a reforzar la solidaridad y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros, en particular hacia los más afectados por los flujos migratorios y de asilo, también mediante la cooperación práctica?*
- ✓ *¿Cómo ha contribuido el Fondo a apoyar a los Estados miembros en situaciones de emergencia debidamente justificadas que requieren medidas urgentes?*

❖ Eficiencia:

- ✓ *¿Se han alcanzado los objetivos generales del Fondo a un coste razonable)?*

❖ Valor Añadido:

- ✓ *¿La ayuda de la UE aportó algún valor añadido?*

❖ Sostenibilidad:

- ✓ *¿Es probable que los efectos positivos de los proyectos subvencionados por el Fondo perduren una vez finalizada la ayuda del FAMI?*

❖ Simplificación y reducción de la carga administrativa:

- ✓ *¿Se simplificaron los procedimientos de gestión del Fondo y se redujo la carga administrativa para sus beneficiarios)?*

-Encuesta a cada los distintos grupos de interés implicados en FAMI.

Como complemento y muy relevante, se ha realizado una encuesta a los distintos actores implicados en FAMI, stakeholders, que se han acordado con la AR: Gestores pertenecientes a la AR y la AD, responsables de la gestión

de operaciones/proyectos, Organismos de ejecución directa (AR y AD), Entidades beneficiarias del fondo FAMI, expertos y beneficiarios finales. Esta encuesta⁴⁷ ha sido diseñada con el objetivo de conocer la opinión de distintos grupos de interés, que en algunos casos no se ha podido obtener de manera directa, así como para contribuir y complementar la información y documentación disponible. La encuesta fue respondida por 70 personas, correspondiendo 49 a las Entidades beneficiarias (representan el 47% del total que han participado), 14 personas entre gestores, responsables y Organismos de ejecución directa⁴⁸, 3 expertos y 4 beneficiarios finales (para más detalle, véase ANEXO I). En esta evaluación, la personas que contestan proporcionan opiniones que corresponden a agentes muy relevantes, por su conocimiento del FAMI; se trata en definitiva de “opiniones muy cualificadas”.

SEGUNDA PARTE: ANALISIS Y EVALUACIÓN DE LA INTERVENCIÓN

1. Evaluación del diseño del Programa FAMI

El fondo FAMI fija su estrategia atendiendo a los problemas/ necesidades que hay que abordar en materia de gestión de los flujos migratorios, para los que se establecen los objetivos específicos y nacionales de la intervención pública que se realiza, así como las actuaciones a desarrollar para alcanzarlos. Estos aspectos han sido analizados en epígrafes anteriores. Analizados los aspectos anteriores, a continuación, se presenta la evaluación propia del FAMI, considerando los criterios evaluativos ya citados.

1.1. Criterios de evaluación: pertinencia

Pregunta de evaluación: ¿Se correspondían los objetivos de las intervenciones financiadas por el Fondo con las necesidades reales?

Para responder a esta pregunta de evaluación y, atendiendo a lo recogido en ANEXO I del Reglamento Delegado 2017/207 de la Comisión Europea⁴⁹, ésta se desglosa en un conjunto de subpreguntas que se presentan y responden a continuación.

Se considera que los objetivos fijados en el PN FAMI son pertinentes con las necesidades que existían en el contexto previo a la implementación del Programa. Al respecto, hay que añadir que el FAMI es flexible y ha sabido adaptarse a las necesidades, de manera pertinente, que han surgido durante su implementación, como la crisis siria, la crisis de refugiados del Mediterráneo y la entrada de refugiados procedentes de Ucrania, con motivo de la invasión de Rusia o incluso con las surgidas por las situaciones de emergencia producidas en Ceuta y Melilla en 2017, 2018 y 2021 (sólo en Ceuta), o especialmente en Canarias a partir de 2019.

En todo caso, hay que tener en cuenta que la situación previa a la implementación del Programa FAMI se ha visto modificada por el notable aumento de la entrada de migrantes y sus peticiones de protección de asilo, que han desbordado las previsiones existentes, al margen de las situaciones excepcionales citadas, que han provocado una priorización de esfuerzos en algunas actuaciones (como en el reasentamiento de refugiados,

⁴⁷ Incluye preguntas abiertas y cerradas.

⁴⁸ Los equipos de gestores y responsables son muy pequeños (3 ó 4 personas), según responsable de la AR las personas que han respondido son representativas de sus unidades. No ha participado ninguna persona de Organismos de ejecución directa de la AD

⁴⁹ Ibid, nota 1

entre otras) con la consiguiente desviación de recursos desde algunos objetivos como el de reducción de plazos para la resolución de expedientes de solicitud de protección internacional o los destinados a la mejora de la gestión de los MENA.

¿Respondieron los objetivos fijados por el Estado miembro en el Programa Nacional a las necesidades identificadas?

Los objetivos fijados en el PN FAMI se alinean con los problemas y/o necesidades identificadas previamente a su implementación. Se considera que son pertinentes para responder a las necesidades que se han expuesto en apartados anteriores. Los objetivos estratégicos establecidos en el Programa FAMI son: a) Fortalecer el Sistema Europeo Común de Asilo; b) Fomentar la migración legal y la integración efectiva de los nacionales de terceros países; c) Colaborar con la lucha contra la migración irregular, mejorando el retorno a los países de origen.

El primer objetivo estratégico está completamente alineado con la necesidad de mejorar la gestión de los procesos de asilo y acogida y asilo.

El elevado nivel de entrada de migrantes en España constituye un problema para su gestión, al existir un ingente número de personas a las que atender que generan una notable presión sobre el sistema de acogida. Éstas provienen de distintos países, con distintos conflictos, tienen distinta lengua, cultura, hábitos, necesidades de salud, diferentes edades, género, entre otros aspectos. A ello, se une el hecho de que las instalaciones existentes y la capacidad para la gestión de las solicitudes no siempre se hallan en las condiciones necesarias para atender a estas personas que llegan al país: no son eficientes.

Esta primera fase de acogida se inicia una vez que las personas entran en el país y necesitan de acompañamiento. Es necesario identificar todos los aspectos que caracterizan a estas personas para poder darles el tratamiento adecuado y que puedan ser atendidas de manera eficiente sus peticiones de PI y su estancia en el país.

Para ello, es relevante tener en cuenta la necesidad de disponer de un personal capacitado para atender las necesidades de las personas que llegan al país como migrantes. Necesitan seguridad jurídica, sanitaria, soluciones de habitabilidad, recursos económicos, entre otros aspectos, para ello hay que disponer de sistemas de gestión eficientes para conocer y atender adecuadamente dichas necesidades. Y, sobre todo, es de gran relevancia acortar los plazos de tramitación de la gestión administrativa, que pueden llegar al año de espera, en el proceso de tramitación, periodo al que habría que añadir el correspondiente a la resolución de la solicitud por parte del Ministerio del Interior, para obtener sus certificados de protección internacional⁵⁰.

Los objetivos establecidos de mejora del sistema de asilo y acogida, la del acceso al procedimiento de asilo a las personas necesitadas de protección, asegurando la asistencia jurídica, de intérpretes, asistencia a personas vulnerables, entre otros aspectos, así como la formación del personal funcionario y profesionales y personas voluntarias de las ESAL, para mejorar sus competencias o incluso la contratación de personal para agilizar la tramitación de las solicitudes de PI, e incluso la mejora y ampliación de las instalaciones y adecuación de espacios e instalaciones, así como el aumento de plazas y recursos de acogida o la adquisición de equipos informáticos para la tramitación y agilización de las solicitudes se considera que son objetivos muy pertinentes para hacer frente a las necesidades que los inmigrantes tienen al llegar al país. También son pertinentes los objetivos para atender las necesidades de personas llegadas de Ucrania, ante la invasión de Rusia en 2022 o los focalizados en participar en procesos de reasentamientos y reubicaciones de personas que son identificadas por ACNUR y la UE, con nacionalidad principalmente siria, Irak u otros países del Medio Oriente o África.

⁵⁰ El proceso puede suponer unos 18 meses, pudiendo extenderse a 24 meses en caso de personas vulnerables que requieran de mayor intervención y acompañamiento. Fuente: [Protección Internacional para desplazados ucranianos - Ucrania Urgente - Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones \(inclusion.gob.es\)](https://inclusion.gob.es/proteccion-internacional-para-desplazados-ucranianos-ucrania-urgente)

En cuanto al segundo objetivo, se considera parcialmente pertinente, debido a que en el PN FAMI no se aborda la inmigración legal⁵¹, sino que se centra sólo en el proceso de integración de los inmigrantes.

La llegada de migrantes supone un reto para el decisor público que ha de afrontar a fin de facilitar su integración en la sociedad. Especial mención corresponde a los Menores Extranjeros No Acompañados (MENA). Estas personas llegan con muchas carencias, necesitan soluciones habitacionales, de acceso a los sistemas sanitarios, a la formación y al mercado de trabajo, al aprendizaje del idioma, a la participación e integración en la sociedad, entre otros aspectos. Relevante igualmente, para estos colectivos, es la existencia de actuaciones de sensibilización de la sociedad, de prevención de racismo y xenofobia que ayuden a su integración y no rechazo.

Los objetivos concretos se centran en la protección, asistencia e integración de los MENA, la gestión del sistema de NTP, el aprovechamiento de este colectivo en el sistema educativo, la mejora de la empleabilidad, así como en reforzar la prevención de actitudes xenófobas y priorizar la integración de personas vulnerables (mujeres, menores, entre otros) y la mejora de la capacitación del personal responsable de la gestión, entre otros aspectos. Estos objetivos se consideran pertinentes para alcanzar la integración de los migrantes, sobre todo los menores y, en especial, los MENA. A este respecto, cabe señalar que aun cuando en el PN se incluye como objetivo la acogida y atención de los MENA, no se han desarrollado actuaciones al respecto, por ser competencia de las CCAA, tal como se expone en posteriores párrafos.

En relación con el tercer objetivo estratégico, se considera igualmente que los objetivos establecidos son pertinentes con las necesidades existente.

El número de migrantes que entran en España provoca una presión muy relevante principalmente en las fronteras de Ceuta y Melilla, y en Canarias. Estos migrantes irregulares presentan necesidades de alojamiento, alimentación, salubridad, entre otros aspectos que deben ser atendidos y para ello las infraestructuras existentes son insuficiente y adolecen de calidad, igualmente presentan limitaciones para satisfacer las necesidades de los migrantes (distintos servicios).

Los objetivos establecidos en el PN FAMI centrados principalmente en la lucha contra la migración irregular y centrándose en los programas de retorno forzoso y voluntario, son pertinentes. En el primer caso, los objetivos se centran en garantizar la seguridad de las personas trasladadas a sus países de origen, así como la ampliación de los centros de acogida para mejorar la estancia de las personas que allí residen hasta que puedan retornar a sus países. En el segundo caso, se trata de asistir a personas migrantes que quieren retornar a sus países de manera voluntaria, que suelen encontrarse en situación de vulnerabilidad, proporcionándoles itinerarios de retorno (formación, ayudas económicas, etc.). Añadido a lo anterior, se establecen objetivos de cooperación internacional con países como Marruecos, Mauritania y Senegal, para facilitar el retorno de los migrantes en situación irregular. Estos objetivos se consideran pertinentes para abordar la problemática existente.

¿Los objetivos fijados en el Programa de Trabajo Anual (acciones de la Unión) respondían a las necesidades reales?

FAMI no ha desarrollado acciones de la Unión

¿Qué medidas ha adoptado el Estado miembro para hacer frente a la evolución de las necesidades?

⁵¹ Plan Nacional FAMI 2014-2020, versión 2024. En la página 17, pone Objetivo Específico Integración/Migración legal y en la página 19 aparece el Objetivo Nacional Migración Legal, pero no se incluyen actuaciones.

El contexto existente durante la implementación del PN FAMI cambia de manera significativa con respecto al que había en los años previos. El número de migrantes que solicitan PI aumenta notablemente, por una parte, como consecuencia de la existencia de importantes conflictos en Oriente Próximo (por ejemplo, Siria) y África⁵², por otra, debido a la numerosa llegada de personas procedentes América Central y del Sur, principalmente de Venezuela y Colombia, a partir de 2017. A todo ello, hay que añadir los intensos flujos migratorios que tuvieron lugar en Ceuta y Melilla durante los años 2017, 2018 y 2021 (en este año sólo en Ceuta), así como en Canarias a partir de 2019, que colapsaron el sistema de asilo y acogida y requirió ayudas de emergencia con participación de la UE. Además, el conflicto armado que tiene lugar en Ucrania, como consecuencia de la invasión Rusa, provoca una afluencia masiva de personas desplazadas desde ese país.

El PN FAMI ha tenido que adaptarse a los cambios de las necesidades que se producen a lo largo de la implementación del FAMI. De hecho, fue necesario adoptar un conjunto de medidas destinadas a afrontar los acontecimientos especiales que tuvieron lugar, así como para abordar el aumento significativo de inmigrantes que entran en el país, en general.

En la versión de 2024, se incluye actuaciones para abordar los problemas creados por los acontecimientos especiales que acaecen durante su implementación, comentados en párrafos anteriores. A saber, el reasentamiento de personas que huyen de Siria, la reubicación de personas procedentes de Italia y Grecia y el compromiso de admitir de manera temporal a personas procedentes de Turquía (6.456 personas en 2016). Y, en relación con las personas que huyen de Ucrania, se establecen, además, objetivos dentro del Objetivo Nacional de “Asilo y Acogida”.

Desde el PN FAMI se apoyan y desarrollan los Programas Nacionales de Reasentamiento (PNR), que son aprobados por el Consejo de Ministros. En estos se da forma a los compromisos establecidos antes y después de la crisis de refugiados de 2015, lo que se considera pertinente para abordar los efectos de dicha crisis, que supusieron un incremento notable de migrantes llegados al país. Así, en las Memoria anuales de FAMI, se expone que en los Planes Nacionales de Reasentamiento de 2014-2018 se incluyó una previsión de reasentar en torno a 2.200 personas, principalmente procedentes de Siria y Palestina⁵³.

En relación con la “crisis siria”, por parte de España, existe el compromiso de reasentamiento de estas personas inmigrantes *“siguiendo las Conclusiones del 20 de julio de 2015 de los Representantes de los Gobiernos de los EEMM, reunidos en el Consejo, sobre el reasentamiento de programas multilaterales o nacionales de 20.000 personas claramente necesitadas de Protección Internacional”*, según el PN FAMI. En concreto, en el periodo que abarca desde 2014 a 2022, se reasentaron 4.002 personas de nacionalidad siria.

Con motivo de la crisis de refugiados del Mediterráneo y el ingente nivel de migrantes que llegan principalmente a Grecia e Italia y con el objetivo de aliviar la presión que experimentan estos países, desde la Comisión Europea se determina reubicar a migrantes llegados a esos dos países en otros Estados miembros, entre ellos España. En concreto, entre 2016-2017 existe el compromiso de reubicar a 9.323 personas (6.647 procedentes de Grecia y 2.676 de Italia); en el bienio posterior algunas personas retornan a esos países, pero se establecen unas nuevas cotas para Grecia, Italia y Malta de 667 personas en cada caso.

Un acontecimiento que motiva un aumento del número de migrantes en España lo constituyen el cierre de fronteras de Italia (2017) y el de la frontera oriental europea entre Grecia y Turquía (2020). En el primer caso, tras un acuerdo de cooperación entre Italia y Libia⁵⁴, firmado con el objetivo de reducir las salidas de las personas

⁵² Es relevante la crisis de refugiados acaecida en 2015 que supuso un notable incremento de inmigrantes irregulares.

⁵³ Memoria FAMI 2015: A partir de las necesidades identificadas por ACNUR, y teniendo en cuenta las prioridades del Programa Común de Reasentamiento de la UE, se determinaron los criterios de selección incluyendo la nacionalidad y el perfil personal y familiar.

⁵⁴ Libia constituía el país del que partían mayoritariamente las embarcaciones que utilizan las mafias de tráfico de personas en el Mediterráneo

migrantes desde las costas libanesas, se produce un cierre parcial de la ruta de migración del Mediterráneo Central que deriva en un aumento de nuevas rutas, provocando una mayor llegada de migrantes a España. Por su parte, en el segundo caso, el gobierno griego cierra su frontera en 2020, ante la presión de las personas procedentes de Turquía que pretenden llegar al país heleno. Turquía se vio sobrepasada con la afluencia de migrantes procedentes de los conflictos en Oriente Medio y África.

Ante el aumento registrado por el número de peticiones internacionales a partir de 2017, no sólo por las procedentes de personas de origen sirio, sino de otras nacionalidades, principalmente, Venezuela y Colombia, se hizo necesario adoptar medidas extraordinarias relativas a los recursos y servicios para las actuaciones de primera acogida⁵⁵. En concreto, se procede⁵⁶ a regular la concesión de subvenciones directas a la Cruz Roja Española, Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) y a ACCEM para el refuerzo de la actuación de primera acogida dentro del Sistema Nacional de Acogida e Integración de personas solicitantes y beneficiarias de PI. A tenor de ello se desarrollan actuaciones de refuerzo de la primera acogida para personas solicitantes y beneficiarias de PI. Actuaciones, igualmente pertinentes para abordar las necesidades surgidas.

Igualmente, es relevante poner de manifiesto el aumento del presupuesto destinado a sufragar actuaciones dirigidas a afrontar las necesidades surgidas ante la elevada presión ejercida por la migración irregular en Ceuta, Melilla y Canarias, lo que se considera pertinente. Para abordar esta situación, no se incluyeron objetivos ni actuaciones en el PN FAMI; no obstante, se implementaron programas de ayuda de emergencia para solventar la situación (como se expone en posteriores párrafos) en los que se contó con financiación FAMI⁵⁷. Entre las necesidades surgidas y atendidas se hallan la asistencia humanitaria, alojamiento, asistencia sanitaria, cobertura de necesidades básicas, seguridad en los traslados, adaptación de espacios, entre otros aspectos. Se considera que los mecanismos utilizados para afrontar estas situaciones de emergencia son igualmente pertinentes.

En relación con Ucrania, se establecen medidas específicas de protección temporal para las personas, que se incluyen en el OE1. En el PN FAMI se contempla el “Proyecto de servicios de acogida y atención a necesidades básicas a las personas desplazadas de Ucrania”, en los Centros de Recepción, Atención y Derivación para personas desplazadas desde Ucrania (CREADE) y entidades especializadas en el marco de varios Reglamentos de la UE.⁵⁸ Otra medida adoptada lo constituye la ampliación del cierre del Marco Financiero 2014-2020 hasta el 30 de junio del 2024 (existen otros aspectos como la otorgación de la protección temporal o la utilización de costes simplificados, como se explica en posteriores párrafos). España asume la acogida de personas beneficiarias de protección temporal, ante la situación de afluencia masiva de personas procedentes de Ucrania (Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022). A tal fin, se aplica el remanente existente en casos especiales que se transfiere al OE1 (ON1).

Medidas concretas asumidas por el PN FAMI son la contratación y formación de personal interino para hacer frente a la mayor demanda de solicitudes de protección de asilo, la de servicios de traducción e intérpretes, equipamientos de dispositivos de acogida, reparaciones y renovación de equipamiento de viviendas y espacios de intervención, actuaciones de sensibilización de la población sobre acogida de refugiados, acogida integral para jóvenes refugiados en situación de vulnerabilidad, entre otras actuaciones. Estas se consideran pertinentes para hacer frente a las necesidades surgidas durante la implementación del FAMI, en el marco de la PI.

⁵⁵ Recepción, evaluación y derivación de las personas solicitantes y beneficiarias de PI en España

⁵⁶ Real Decreto 303/2019, de 26 de abril, del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

⁵⁷ Reglamento 516/2014, establece en su artículo 14.3: “Los recursos de ejecutarán a través de los siguientes medios: ... c) **ayuda de emergencia**, en conformidad con el artículo 21. Y, en el artículo 7 del Reglamento 514/2014 se establece: Dentro de los límites de los recursos disponibles, la ayuda de emergencia podrá ascender al 100% de los gastos subvencionables”.

⁵⁸ Programa Nacional FAMI 2024, página 13.

1.2.Criterios de evaluación: Coherencia/complementariedad

Pregunta de evaluación: ¿Eran coherentes los objetivos fijados en el Fondo del programa nacional con los establecidos en otros programas financiados con recursos de la UE y aplicables a ámbitos de trabajo similares?

En este apartado, los criterios de coherencia y complementariedad se evalúan conjuntamente por la similitud de las preguntas planteadas.

El FAMI 2014-2020 de España tenía como principal objetivo apoyar la gestión eficiente de los flujos migratorios, fomentar la integración de los inmigrantes y facilitar el retorno voluntario y forzoso, en este último caso de las personas en situación irregular. A lo largo de este periodo, existieron otros programas financiados con recursos de la UE, que si bien tenían objetivos relacionados con la migración, integración y asilo, estaban destinados a abordar aspectos específicos. Evaluar la coherencia entre los objetivos del FAMI y estos otros programas es crucial para entender cómo se complementaron y evitaron duplicidades.

1. Coherencia con el Fondo Social Europeo (FSE)

El Fondo Social Europeo (FSE), que financia programas de empleo, educación e inclusión social, compartía con el FAMI la misión de promover la integración de grupos vulnerables, entre ellos los migrantes, así que, FAMI y FSE compartían el destinatario final del programa. Sin embargo, la diferencia entre ambos está en el momento y el tipo de la actuación. El FAMI financia principalmente la integración a corto plazo, mientras que FSE se encarga de la integración a medio y largo plazo. Además, el FSE tenía un enfoque más amplio, incluyendo a otros colectivos como personas en situación de pobreza, desempleados y jóvenes en riesgo de exclusión, independientemente de ser migrantes.

Coherencia en objetivos: Los objetivos del FAMI fueron coherentes con los del FSE en cuanto a la inclusión social de los migrantes, ya que ambos fondos compartían el propósito de facilitar el acceso al mercado laboral y mejorar las condiciones de vida de estos grupos. El FSE complementaba el FAMI al financiar programas orientados a la formación, empleo y emprendimiento para migrantes, mientras que el FAMI se centraba en programas de integración más amplios, como la asistencia jurídica, social y la acogida de solicitantes de asilo. De esta forma, ambos fondos contribuyeron a una estrategia integrada sin generar solapamientos, coordinándose de manera eficiente para abordar las necesidades del colectivo migrante.

2. Coherencia con el Fondo de Seguridad Interior (FSI)

El Fondo de Seguridad Interior (FSI) tenía como objetivo reforzar las capacidades de los Estados miembros en la gestión de fronteras exteriores, la lucha contra el crimen transfronterizo y el terrorismo, así como mejorar la seguridad dentro de la UE. Aunque el FAMI y el FSI abordaban áreas diferentes, sus objetivos coincidían en ciertos puntos relacionados con la migración, especialmente en la gestión de las fronteras exteriores y la protección de los migrantes frente a situaciones de riesgo como la trata de personas.

Coherencia en objetivos: El FAMI y el FSI fueron complementarios en sus intervenciones. El FAMI se centró en la protección de los migrantes y solicitantes de asilo, facilitando su integración y apoyando sus derechos humanos, mientras que el FSI abordó los aspectos de seguridad y control en las fronteras. Ambos fondos cooperaron en áreas de intersección, como la prevención de la trata de personas y la gestión de los flujos migratorios. El FAMI adoptó un enfoque preventivo en la protección y asistencia a los migrantes, mientras que el FSI reforzaba la seguridad en las fronteras. Esta complementariedad aseguró que no hubiera contradicciones entre los objetivos de ambos fondos, sino una coherencia estratégica.

3. Coherencia con el Programa de Derechos, Igualdad y Ciudadanía (REC)

El Programa de Derechos, Igualdad y Ciudadanía (REC) de la UE tenía como objetivo la promoción de los derechos fundamentales, la igualdad de género y la lucha contra la discriminación. En el ámbito de la migración, este programa promovió la integración de los migrantes en las sociedades europeas mediante la promoción de la igualdad de trato y el respeto a los derechos humanos.

Coherencia en objetivos: Los objetivos del FAMI fueron coherentes con el Programa REC en términos de integración y protección de los derechos de los migrantes. Mientras que el REC se enfocaba en políticas de derechos fundamentales y lucha contra la discriminación, el FAMI complementaba estas intervenciones con medidas prácticas de asistencia, acogida e integración para migrantes y refugiados. Ambos programas trabajaron de manera alineada en la promoción de los derechos de los migrantes, evitando duplicidades al centrar sus esfuerzos en diferentes fases del proceso de integración.

4. Coherencia con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) financia iniciativas para mejorar el desarrollo regional y la cohesión territorial. En el ámbito de la migración, el FEDER apoyó proyectos de infraestructura y servicios que beneficiaron indirectamente a los migrantes, como la construcción de centros de acogida o el mejoramiento de barrios donde viven comunidades de migrantes.

Coherencia en objetivos: El FAMI fue coherente con los objetivos del FEDER, ya que ambos fondos actuaron en áreas que se complementaban mutuamente. Mientras que el FAMI se centraba en la gestión directa de la acogida, integración y protección de los migrantes, el FEDER contribuía a mejorar las infraestructuras necesarias para apoyar estas actividades. Esta alineación evitó contradicciones y permitió a ambos fondos contribuir conjuntamente al bienestar de las comunidades inmigrantes, especialmente en áreas urbanas y regiones desfavorecidas.

5. Coherencia con el Programa Erasmus+

El Programa Erasmus+, si bien tenía un enfoque principal en la movilidad y educación de estudiantes y trabajadores europeos, también apoyaba proyectos educativos relacionados con la integración de migrantes y refugiados, especialmente en el ámbito educativo y de formación.

Coherencia en objetivos: El FAMI y Erasmus+ mostraron coherencia en cuanto a la promoción de la inclusión educativa de los migrantes y refugiados. El FAMI financió proyectos para mejorar el acceso a la educación y la formación de los migrantes, mientras que Erasmus+ se centró en fomentar la movilidad y las oportunidades educativas para estudiantes migrantes y refugiados. Ambos programas contribuyeron de forma complementaria a mejorar la integración social y laboral de los migrantes, asegurando que las oportunidades educativas no estuvieran aisladas de las medidas más amplias de integración financiadas por el FAMI.

¿Se realizó una evaluación de otras intervenciones con objetivos similares y se tuvo en cuenta durante la fase de programación?

Durante la fase de programación del FAMI 2014-2020, se tomaron en consideración diversas evaluaciones de intervenciones previas con objetivos similares, tanto a nivel europeo como nacional. Estas evaluaciones aportaron una valiosa información para la planificación y diseño del FAMI, permitiendo identificar mejores prácticas, lecciones aprendidas y áreas de mejora en la gestión de fondos.

En particular, se consideraron las evaluaciones de los Fondos SOLID (FER, FR y FEI) del periodo anterior, que enmarcaban acciones en los ámbitos de asilo, integración y retorno, así como del Fondo Europeo para las

Fronteras Exteriores. Estas evaluaciones proporcionaron hallazgos y evidencias claves para garantizar la continuidad de las políticas implementadas y ajustarlas a los nuevos desafíos de la migración y el asilo en Europa.

Asimismo, se revisaron las evaluaciones de otros fondos estructurales y programas que también abordaban la inclusión social y económica de grupos vulnerables, como el FSE. Se llevaron a cabo evaluaciones ex ante de los Programas Operativos del Fondo Social Europeo, incluyendo entre ellos el Fondo Social Europeo para la Inclusión Social y la Economía Social (POISES FSE 2104-2020), en el que se incluye como objetivos el desarrollo de medidas y actuaciones orientadas a mejorar la inclusión social de grupos en situación de vulnerabilidad, entre los que se incluye la población inmigrante, desde una óptica vinculada al empleo. Estas evaluaciones ayudaron a coordinar las intervenciones del FAMI con los objetivos de otros fondos, evitando duplicidades y potenciando la complementariedad entre las acciones.

El análisis de estas intervenciones previas permitió al FAMI 2014-2020 adoptar un enfoque más estratégico y coherente, asegurando que las medidas planificadas respondieran a las necesidades emergentes y, al mismo tiempo, fueran consistentes con las políticas ya implementadas. De este modo, se optimizó el uso de recursos y se reforzó el impacto de las acciones dirigidas a la integración de la población inmigrante, solicitantes de asilo y otros grupos relacionados, evitando así potenciales solapamientos o desajustes en cuanto al objetivo de las distintas actuaciones y la cobertura de la población objetivo del programa.

Pregunta de evaluación: ¿Se garantizó la coherencia también durante la ejecución del Fondo?

Para responder a la pregunta de evaluación sobre si se garantizó la coherencia durante la ejecución del FAMI 2014-2020 en España, es necesario analizar los mecanismos, procesos y resultados alcanzados en la fase de implementación. A continuación, se desglosan los elementos clave que permiten valorar esta coherencia:

1. Mecanismos de coordinación interinstitucional

Durante la ejecución del FAMI, se establecieron mecanismos de coordinación interinstitucional que aseguraron una ejecución coherente con otros fondos e intervenciones nacionales y europeas. Estos mecanismos incluyeron grupos de trabajo entre el MISSM (AR) y otras entidades como el Ministerio del Interior (la AD, que gestionaba fondos complementarios como el FSI). Este enfoque coordinado permitió que las intervenciones del FAMI no entraran en conflicto con otras acciones nacionales o europeas, y que se reforzaran mutuamente. Por ejemplo, en la gestión de fronteras y la lucha contra la trata de personas, el FAMI y el FSI colaboraron para abordar diferentes dimensiones del problema: el FAMI se centró en la protección y asistencia de los migrantes, mientras que el FSI abordaba la seguridad en las fronteras.

2. Sistemas de seguimiento y monitoreo

Un aspecto clave que contribuyó a garantizar la coherencia durante la ejecución del FAMI fue la implementación de sistemas de seguimiento y monitoreo. Estos sistemas permitieron a las autoridades supervisar el avance de los proyectos financiados por el FAMI, detectar posibles desajustes o solapamientos con otros programas, y realizar ajustes sobre la marcha. El sistema de monitoreo incluyó la revisión periódica de los PN y la comparación de los resultados con los objetivos estratégicos tanto del FAMI como del FSE y FEDER. La recopilación de datos y la realización de informes de progreso facilitaron la identificación de áreas de posible duplicidad o incoherencia, lo que permitió corregir la ejecución en tiempo real.

3. Complementariedad con otros programas

La complementariedad entre el FAMI y otros programas de la UE fue una prioridad desde la fase de planificación y continuó durante la ejecución. Los proyectos financiados por el FAMI en materia de integración de inmigrantes,

por ejemplo, se coordinaron con las acciones del FSE, que también apoyaba la inclusión social y laboral de colectivos vulnerables. La complementariedad fue particularmente evidente en los proyectos de formación y empleo para migrantes, donde el FAMI financiaba medidas específicas de integración mientras que el FSE cubría aspectos más amplios de empleabilidad. Al mismo tiempo, las acciones del FAMI se alinearon con las medidas de seguridad y control fronterizo impulsadas por el FSI, lo que garantizó que no se produjeran conflictos entre las políticas de protección de migrantes y las de seguridad nacional.

4. Revisión y ajuste continuo de las intervenciones

La flexibilidad y capacidad de adaptación durante la ejecución del FAMI fue otro factor que ayudó a garantizar la coherencia. Las revisiones periódicas de las intervenciones permitieron que las autoridades de gestión ajustaran los proyectos en función de las necesidades emergentes y del contexto cambiante en temas de migración y asilo. Este proceso de ajuste continuo también permitió que se alinearan las prioridades de los diferentes fondos en respuesta a desafíos inesperados, como el incremento de los flujos migratorios hacia Europa a mediados de la década de 2010. En esos momentos, la capacidad de los fondos europeos para responder de manera conjunta y coherente fue clave para evitar solapamientos en las acciones de emergencia y garantizar que cada instrumento financiero desempeñara su papel de manera complementaria.

¿Se establecieron mecanismos de coordinación entre el Fondo y otras intervenciones con objetivos similares para el periodo de ejecución?

Durante el periodo de ejecución del FAMI, se establecieron diversos mecanismos de coordinación con otras intervenciones y fondos que perseguían objetivos similares, con el fin de optimizar la efectividad de las políticas y evitar la duplicidad de esfuerzos. La coordinación fue esencial para asegurar una respuesta coherente a los desafíos en materia de asilo, migración e integración, especialmente dado el carácter multidimensional de estas áreas de intervención.

Uno de los principales mecanismos de coordinación se centró en el alineamiento con otros Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE), como el FSE, que también aborda la inclusión social de grupos vulnerables, incluidos los migrantes. A través de este alineamiento, se garantizaron sinergias en la implementación de programas orientados al empleo, la formación y la integración social, logrando una mayor complementariedad entre las actuaciones financiadas por ambos fondos.

Asimismo, se establecieron procedimientos específicos para la coordinación con el FSI, ya que ambos fondos compartían objetivos relacionados con la gestión de fronteras y la lucha contra el crimen transfronterizo. Mientras que el FAMI se centraba en la prevención de la trata de personas y la protección de los migrantes, el FSI se ocupaba del refuerzo de la seguridad fronteriza y la cooperación con terceros países. A través de estos mecanismos, se evitó la fragmentación de las políticas y se logró una estrategia conjunta más robusta.

Además, en el ámbito nacional, las autoridades encargadas de la gestión de los distintos fondos, incluyendo los ministerios responsables y las autoridades de coordinación, mantuvieron reuniones periódicas y establecieron grupos de trabajo interministeriales. Estos grupos facilitaron la comunicación y el intercambio de información entre los responsables de la implementación de los diferentes fondos, lo que permitió un mejor seguimiento de los avances y la identificación de posibles solapamientos o vacíos en la cobertura.

Destaca, como mecanismo de coordinación entre el FAMI y otras intervenciones con objetivos similares durante el periodo de ejecución, el propio sistema de gestión y control del propio PN y la estructura orgánica de los ministerios en los que recaen las figuras de AR y AD. El propio organigrama y funcionamiento del MISSM podría considerarse el primer elemento para la coordinación del FAMI con otras intervenciones, fundamentalmente el FSE, por las siguientes razones:

- Los dos organismos responsables del FAMI y POISES FSE 2014-2020 son la Secretaría de Estado de Migraciones (SEM) y la Unidad Administradora del FSE (UAFSE), respectivamente, que tiene asignadas funciones como Autoridad de Gestión y como autoridad de Certificación del FSE, a través de la Subdirección General de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. La UAFSE se ubica en el Ministerio de Trabajo y Economía Social, que tiene asignada la competencia nacional en materia de empleo, a través de la Secretaría de Estado de Trabajo.
- La Secretaría de Estado de Migraciones es a su vez Organismo Intermedio del POISES FSE 2014-2020 y asiste como tal a los comités del seguimiento de este programa, lo que facilita el intercambio de información necesario para conocer qué medidas se están desarrollando por parte de Otros Organismos Intermedios o beneficiarios finales, tanto en el marco del POISES, como otros programas del FSE, ya sean regionales o plurirregionales.
- Asimismo, la AR mantiene contacto con la Autoridad de Gestión del FSE para conocer lo realizado en materia de integración de NTP en los PPOO del FSE regionales gestionados por las Comunidades Autónomas.

Una muestra evidente de que se han dado mecanismos de coordinación es la existencia de convocatorias anuales en los objetivos de integración y asilo en las que se han combinado distintas fuentes de financiación (FAMI, FSE y los Presupuestos Generales del Estado (PGE)) y en la que se articulaban distintos objetivos y tipos de actividades dirigidas a distintos perfiles de potenciales destinatarios, aspecto que redundaba de forma evidente en la eficiencia de la gestión (en la siguiente pregunta se incluye más detalles sobre ello).

Del mismo modo, la Subdirección General de Planificación y Gestión de Infraestructuras y Medios para la Seguridad, AD del FAMI, actúa como AR del Fondo de Seguridad Interior, lo que se puede considerar un mecanismo de coordinación de primer nivel entre el FAMI y el FSI, especialmente en aquellas actuaciones orientadas a gestionar y ofrecer respuestas al flujo de entrada de NTP de forma irregular.

Gracias a estos mecanismos de coordinación, se pudo garantizar una gestión más eficiente de los recursos disponibles y una mayor coherencia entre las distintas intervenciones, lo que resultó en un impacto más efectivo en la integración de los inmigrantes y la gestión de las políticas de asilo durante el periodo 2014-2020.

¿Fueron las acciones ejecutadas a través del Fondo coherentes y no contradictorias con otras intervenciones con objetivos similares?

El FAMI fue diseñado para complementar y reforzar las políticas nacionales de integración de inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiados, así como para contribuir a la gestión eficaz de los flujos migratorios. Durante su ejecución, se prestó especial atención a evitar contradicciones con otras intervenciones que perseguían objetivos similares, lo que permitió una coherencia significativa en la implementación de políticas.

La SEM ha lanzado a lo largo del periodo objeto de análisis convocatorias multifondo (FAMI, FSE y PGE) en las que se han financiado distintos tipos de proyectos en función de la fuente de financiación.

En materia de Integración el FAMI ha financiado acciones relacionadas con la adquisición de conocimientos del idioma, la historia, las instituciones, cultura, convivencia, etc., información, orientación y asesoramiento, servicios de traducción, información y asistencia legal, etc., promoción de la integración de menores y jóvenes en el sistema educativo y garantizar las condiciones de igualdad, atención en materia de salud, participación y empoderamiento de las mujeres, promoción de la igualdad de trato y no discriminación en la sociedad española, mientras que a través del FSE se han financiado proyectos de empleo, Formación y perfeccionamiento de profesionales y sensibilización y promoción de la igualdad de trato y no discriminación en el ámbito laboral dirigidos a empleadores/as y empresas. Los PGE se centran en proyectos de acogida integral en atención a las necesidades básicas y equipamiento y adaptación de inmuebles

En materia de asilo se establecieron distintas prioridades que han sido atendidas por las distintas fuentes de financiación. A través de los PGE se han financiado establecimiento de plazas de acogida de ONG, proyectos de atención sociosanitaria en los CETI de Ceuta y Melilla. Con el FAMI, se han financiado proyectos orientados a favorecer la integración de personas solicitantes, dirigidos a favorecer el conocimiento sobre las personas solicitantes de asilo, mejorar las condiciones de acogida e integración, formación y perfeccionamiento de profesionales y personas voluntarias que trabajen en materia de asilo y acogida, la creación o mantenimiento de recursos específicos para la atención integral de grupos vulnerables (personas en situación de trata, violencia de género, etc.) o el equipamiento y adaptación de inmuebles. Con el FSE, los proyectos financiados son los mismos que los detallados anteriormente en materia de integración.

1.- Complementariedad con programas nacionales de integración

A nivel nacional, muchas de las acciones financiadas a través del FAMI estuvieron alineadas con los objetivos de programas ya existentes, enfocados en la inclusión social y económica de los migrantes y refugiados. Los programas de empleo y formación, por ejemplo, fueron coordinados con los esfuerzos financiados por el FSE, lo que evitó la duplicación de intervenciones. El FAMI complementó estas acciones al financiar proyectos más específicos relacionados con la asistencia a inmigrantes y solicitantes de asilo, asegurando que las intervenciones fueran coherentes y no competidoras.

2.- Coherencia con las políticas de seguridad y fronteras

A nivel de gestión de fronteras y seguridad, las acciones del FAMI se coordinaron estrechamente con el FSI, el primero centrado en la protección de los migrantes y la prevención de la trata de personas y, el segundo reforzando la capacidad de los países para controlar las fronteras y gestionar la seguridad en la cooperación con terceros países. Ya se ha comentado que, gracias a los mecanismos de coordinación establecidos, ambas intervenciones funcionaron de manera complementaria y evitaron contradicciones.

3.- Sinergia con las políticas de inclusión social

Las medidas del FAMI también se alinearon con las políticas nacionales de inclusión social, evitando cualquier posible desajuste con programas de apoyo a grupos vulnerables. Al ser un fondo centrado en la integración de migrantes y solicitantes de asilo, se tomaron medidas para asegurar que las acciones se ejecutaran en coordinación con otros programas nacionales destinados a mejorar la cohesión social, como los que se derivan del Plan Nacional de Inclusión Social. Esto se tradujo en sinergias que reforzaron la capacidad de estos programas para atender a la población inmigrante sin que hubiera solapamientos o contradicciones en sus objetivos.

4.- Evitar solapamientos y duplicidades

Las evaluaciones previas a la ejecución del FAMI, junto con los mecanismos de supervisión y coordinación entre las autoridades nacionales y los distintos fondos, fueron clave para asegurar que no hubiera solapamientos con otras intervenciones. Las reuniones periódicas entre los responsables de los diversos fondos, como el FSE, el FSI y otros programas de inclusión, permitieron detectar a tiempo posibles áreas de solapamiento y ajustarlas en función de las necesidades del contexto nacional.

Pregunta de evaluación: ¿Eran los objetivos fijados en el programa nacional y las correspondientes acciones aplicadas complementarios de los fijados en el marco de otras políticas, en particular las aplicadas por el Estado miembro?

A continuación, se analiza la complementariedad entre los objetivos del FAMI 2014-2020 y diferentes políticas nacionales.

1. -Complementariedad con las políticas de inclusión social y laboral

Uno de los objetivos clave del PN FAMI 2014-2020 fue la integración social y económica de los migrantes y refugiados. Este objetivo estuvo claramente alineado y fue complementario con las políticas nacionales de inclusión social y laboral, implementadas a través del Plan Nacional de Inclusión Social y financiadas en parte por el FSE.

Coherencia y complementariedad:

Esto ha sido analizado previamente. La complementariedad entre el FAMI y las políticas nacionales se manifestó en la forma en que ambos instrumentos abordaron la integración de los migrantes desde perspectivas diferentes pero complementarias: mientras que el FAMI actuaba en fases iniciales (acogida e integración básica), el FSE intervenía en fases más avanzadas (empleo y autonomía económica).

2.- Complementariedad con las políticas de seguridad y gestión de fronteras

El FAMI y las políticas de seguridad y gestión de fronteras en España también fueron complementarias. El FSI tenía como objetivo reforzar la seguridad en las fronteras exteriores de la UE, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. En paralelo, el FAMI financió actividades centradas en la asistencia a migrantes y solicitantes de asilo que llegaban a España, especialmente en puntos de alta presión migratoria.

Coherencia y complementariedad:

El FSI se centraba en el control y protección de las fronteras, la lucha contra el tráfico de personas y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de las autoridades en temas de seguridad. El FAMI, por su parte, abordaba las necesidades humanitarias y de protección de los migrantes y solicitantes de asilo que llegaban a las fronteras de España. A través del FAMI, se financiaron servicios de acogida y asistencia en los centros de migración, garantizando que los derechos humanos de los migrantes fueran respetados durante el proceso.

La complementariedad entre ambos instrumentos fue clave para garantizar una respuesta equilibrada: el FSI aseguraba la protección y control en las fronteras, mientras que el FAMI garantizaba la asistencia y protección a los migrantes y solicitantes de asilo. Esto permitió evitar conflictos entre las políticas de seguridad y las políticas de protección humanitaria.

3. -Complementariedad con las políticas educativas

El FAMI incluyó como objetivo el fomento de la integración educativa de los migrantes y sus hijos, financiando proyectos de apoyo escolar, educación intercultural y enseñanza del idioma español. Estas acciones fueron complementarias de las políticas educativas nacionales, que promueven la inclusión y adaptación de estudiantes inmigrantes en el sistema educativo español.

Coherencia y complementariedad:

El FAMI se centró en intervenciones de integración inicial, como la enseñanza del idioma y la facilitación del acceso a la educación, mientras que el sistema educativo español aseguraba la integración a largo plazo dentro de las escuelas y centros de formación. Las políticas educativas nacionales implementaron medidas para facilitar la integración de estudiantes inmigrantes, a través de programas de refuerzo educativo y adaptación curricular, financiados también por el Fondo Social Europeo (FSE). En este sentido, las acciones financiadas por el FAMI complementaron las políticas educativas a nivel nacional, asegurando que los migrantes tuvieran un acceso equitativo al sistema educativo y pudieran progresar en su formación académica.

4.- Complementariedad con las políticas de salud

El acceso a la salud de los migrantes y solicitantes de asilo fue otro ámbito en el que el FAMI actuó de forma complementaria a las políticas públicas de salud en España. Si bien la sanidad en España es universal, el FAMI contribuyó a asegurar que los migrantes más vulnerables tuvieran acceso a servicios de salud y recibieran atención adecuada, especialmente en los centros de acogida y durante el proceso de integración.

Coherencia y complementariedad:

El FAMI financió servicios de salud específicos para migrantes en situación de vulnerabilidad, incluyendo apoyo psicológico y atención a las víctimas de violencia y trata de personas. El sistema de salud público proporcionaba atención sanitaria universal, pero la contribución del FAMI fue esencial para abordar las necesidades especiales de los migrantes recién llegados, que enfrentan barreras culturales, lingüísticas y burocráticas para acceder a los servicios de salud.

Esta complementariedad permitió que los migrantes recibieran una atención adecuada tanto a nivel de salud física como mental, reforzando la coherencia con el sistema público de salud español.

5. -Complementariedad con las políticas de igualdad y derechos humanos

En el marco de las políticas de igualdad y derechos humanos, el FAMI también fue complementario a las políticas nacionales orientadas a la lucha contra la discriminación y la promoción de los derechos de los migrantes y refugiados. A nivel nacional, se implementaron planes de acción específicos para la integración y protección de los derechos de los migrantes, que estuvieron alineados con los objetivos del FAMI.

Coherencia y complementariedad:

El FAMI financió proyectos que promovían la igualdad de trato y lucha contra la discriminación hacia los migrantes, reforzando la cohesión social y el respeto a los derechos humanos. Las políticas nacionales de derechos humanos incluyeron medidas contra la discriminación racial y la xenofobia, alineándose con las intervenciones del FAMI para proteger a los migrantes frente a la exclusión social y económica.

Ambos marcos de políticas se complementaron eficazmente, reforzando el respeto por los derechos humanos y fomentando una integración más justa y equitativa para los migrantes en España.

¿Se llevó a cabo una evaluación de otras intervenciones con objetivos complementarios y se tuvo en cuenta durante la fase de programación?

Contestado previamente

¿Se establecieron mecanismos de coordinación entre el Fondo y otras intervenciones con objetivos similares para garantizar su complementariedad durante el periodo de ejecución?

Contestado previamente

¿Se establecieron mecanismos para evitar el solapamiento de instrumentos financieros?

Para responder a la pregunta de si se establecieron mecanismos para evitar el solapamiento de instrumentos financieros en la ejecución del FAMI en España, es importante considerar los procesos de coordinación y planificación que se implementaron tanto a nivel nacional como europeo. Además de la importancia de

Evaluaciones ex ante, planificación estratégica, Seguimiento y evaluación continua, a continuación, se presentan una serie de factores relevantes para evitar solapamientos:

1.- Coordinación interinstitucional para evitar solapamientos

Desde la fase de programación del FAMI, se establecieron mecanismos de coordinación interinstitucional con otras autoridades que gestionaban fondos europeos, como el FSE, el FSI y el FEDER. Esta coordinación permitió evitar la duplicidad de esfuerzos y asegurar que cada fondo se asignara a áreas específicas, sin que hubiera interferencias o solapamientos en sus objetivos y destinatarios.

Mecanismos clave:

Grupos de trabajo conjuntos: Las autoridades responsables de la gestión del FAMI, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (actual Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones), y otras entidades como el Ministerio del Interior, crearon grupos de trabajo para coordinarse en la definición y ejecución de las acciones financiadas. Estos grupos se reunían regularmente para revisar las áreas de intervención de cada fondo.

Planes Operativos: En el PN del FAMI y otros fondos, como el FSE, se detallaron los ámbitos de actuación específicos de cada instrumento financiero, con el objetivo de evitar duplicidades. Esto garantizó que, aunque los fondos cubrieran áreas similares, cada uno se enfocara en diferentes fases o dimensiones de la integración y gestión migratoria.

2.- Complementariedad de los fondos a nivel temático

Un aspecto esencial para evitar el solapamiento de instrumentos financieros fue la complementariedad temática entre los fondos. El FAMI, por ejemplo, estaba específicamente diseñado para abordar las necesidades de acogida, integración y protección de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, mientras que otros fondos, como el FSI, se centraban en la seguridad y control de fronteras.

Complementariedad:

FAMI y FSI: La complementariedad de objetivos y actividades de los dos fondos se ha analizado previamente.

FAMI y FSE: La complementariedad de objetivos y actividades de los dos fondos se ha analizado previamente.

1.3.Criterios de evaluación: Eficacia

En el apartado correspondiente a problemas/necesidades a los que trata de hacer frente el PN FAMI se detalla claramente los desafíos a abordar con el PN FAMI 2014-2020. A modo de resumen se podrían destacar los siguientes: a) mejorar la eficiencia del sistema de acogida y asilo, incluyendo los sistemas de información y de gestión, la calidad de los procesos y procedimientos de acogida, así como la limitación de la capacidad de los centros de migración; b) mejorar la acogida y acompañamiento de los MENA, así como reducir los hándicaps que los NTP tienen para integrarse en la sociedad española y que corren el riesgo de ser personas en exclusión social y abocadas a la economía sumergida; y c) gestionar la presión en fronteras de la migración irregular, promoviendo actuaciones encaminadas al retorno de los migrantes a sus países de origen y, no menos, importante, mejorar la colaboración con los países de destino, reticentes en absorber a sus propios nacionales, en muchos países.

En relación con los logros que el FAMI ha alcanzado o eficacia de las actuaciones realizadas, se ha realizado una encuesta a los distintos actores intervinientes en FAMI⁵⁹. Uno de los objetivos principales era conocer la

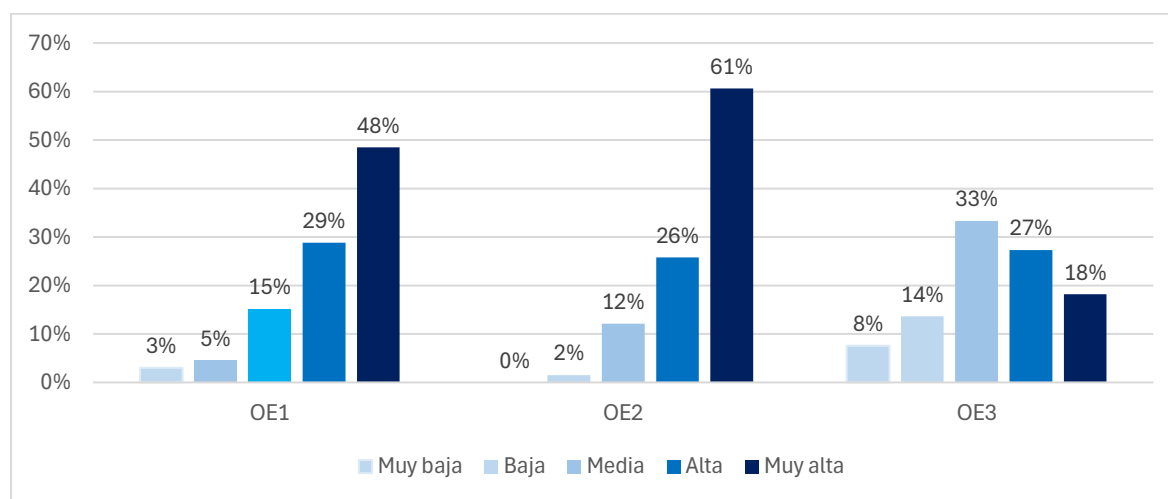
⁵⁹ La relevancia de esta encuesta, de carácter cualitativo, es que ha sido contestada por agentes con opinión y conocimiento muy cualificados con relación al fondo FAMI.

valoración que los mismos otorgaban a los logros alcanzados en dos escenarios: a) bajo financiación FAMI; b) si no hubiera habido financiación FAMI y se hubieran tenido que utilizar recursos públicos

El resultado obtenido es de una valoración de 4,38 puntos (sobre 6) de los logros alcanzados con FAMI, mientras que esa valoración disminuye a 2,50 puntos en el caso de que la financiación procediera de los presupuestos públicos, con lo que se pone de manifiesto que FAMI es efectivo en el logro de los objetivos, abordando actuaciones en materia de asilo, integración y retorno.

Según los encuestados, los objetivos específicos de FAMI son considerados como “relevantes” para la consecución de su objetivo estratégico. En concreto, se valora que los objetivos del FAMI tienen una importancia alta o muy alta; no obstante, esta valoración no es homogénea. Por su parte, tanto el OE1 como el OE2 son considerados que tienen una importancia muy alta, para conseguir los objetivos FAMI con un porcentaje entre el 48% y 61%, respectivamente y en torno al 27%, en promedio, consideran que es alta. No obstante, en el caso del OE3 predominan las personas que consideran que la importancia de este objetivo está entre media y alta (el 60%); y sólo el 18% considera dicha importancia como muy alta. Por el contrario, son pocas las personas que consideran que estos objetivos tienen una importancia muy baja o baja, si bien en el caso del OE3 es algo elevada al superar el 10% el promedio de los individuos que así lo consideran.

Gráfico 12. Valoración del grado de importancia⁶⁰ de cada Objetivo Específico para alcanzar el objetivo estratégico de FAMI



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta

Por otra parte, es de destacar algunos comentarios que los distintos stakeholders han aportado a la encuesta, en relación con que actuaciones permite financiar FAMI que no se habrían podido financiar con otros fondos o con los PGE.

-“Apoyar la migración legal más vulnerable”; “La integración de jóvenes migrantes en el Sistema Educativo”; “Cohesión social, atención especializadas a personas migrantes de terceros países”.

⁶⁰ La pregunta planteada en la encuesta es: ¿Cuáles de los objetivos específicos del fondo FAMI le parecen más importantes de cara a consecución de la finalidad para la que fue concebido: “contribuir a la gestión eficiente de los flujos migratorios y a la aplicación, el refuerzo y el desarrollo de la política en materia de asilo, la protección subsidiaria y temporal y la política de migración común? (Ver ANEXO I). A esta pregunta respondieron todos los participantes en la encuesta, salvo los beneficiarios finales.

-“La formación y sensibilización en gestión de la diversidad a operadores públicos”.

-“Asesoramiento legal y jurídico principalmente y programas específicos de conocimientos básicos del país de acogida (idioma, relación con AAPP, idiomas, creación de red, etc...)”

-“Programa de retorno voluntario que da soluciones a personas que están en situación de extrema vulnerabilidad la mayoría en situación de calle”.

-“Sensibilización y formación de personas migrantes y víctimas de delitos de odio en contextos de prostitución y/o trata con fines de explotación sexual”

-“Intervención directa con mujeres nacionales de terceros países en temas de salud sexual y reproductiva. Sensibilización directa con grupos específicos”.

1.3.1.Eficacia financiera

En términos financieros, el monto total de los fondos ejecutados asciende a 447,5 millones de euros, cuantía que supone un 102,3% de la planificada y, por tanto, se ha alcanzado el objetivo financiero establecido para el conjunto del FAMI (incluye datos hasta 2024)

Atendiendo a los distintos objetivos específicos, cabe señalar que el correspondiente a “Asilo” asciende a 200 millones de euros, con lo que el porcentaje de cumplimiento es del 114,5%, por lo que supera la meta establecida. Por su parte, el OE2 “Integración/Migración legal” alcanza los 76,4 millones de euros, un 87,4% de la cuantía la planificada, con lo que su valoración del nivel de eficacia es de “alto” y, por último, el OE3 “Retorno” absorbe fondos por un total de 114,0 millones de euros, un 96,4% del programado, por lo que su eficacia es “muy elevada”. En lo que respecta a los casos especiales, el monto de los fondos ejecutados es de 42,0 millones de euros, cuantía igual a la planificada.

Cuadro 7. Fondos programados y ejecutados del Programa FAMI.

| Fondos FAMI | Programación actualizada 2014-2020 (PN9.3.1) | Ejecución 2014-2020 | % Cumplimiento | Valoración del nivel de eficacia |
|---|--|-----------------------|----------------|----------------------------------|
| OE1 Asilo | 174.505.339,5 | 199.952.081,37 | 114,6% | Meta alcanzada |
| OE1 ON1 Acogida y asilo | 171.688.624,4 | 199.952.081,37 | 116,5% | Meta alcanzada |
| OE1 ON2 Evaluación | 200.000,0 | 0 | 0,0% | Muy bajo |
| OE1 ON3 Reasentamiento | 2.616.715,1 | 0 | 0,0% | Muy bajo |
| OE2 Integración / Migración Legal | 87.454.791,0 | 76.414.663,3 | 87,4% | Alto |
| OE2 ON1 Migración legal | 0,0 | 0,0 | | -- |
| OE2 ON2 Integración | 86.954.791,0 | 75.672.505,4 | 87,0% | Alto |
| OE2 ON3 Capacidad | 500.000,0 | 742.127,9 | 148,4% | Meta alcanzada |
| OE3 Retorno | 118.277.202,2 | 113.968.051,54 | 96,4% | Muy alto |
| OE3 ON1 Medidas de acompañamiento | 58.534.150,2 | 57.807.138,63 | 98,8% | Muy alto |
| OE3 ON2 Medidas de retorno | 58.576.541,7 | 56.160.912,91 | 95,9% | Muy alto |
| OE3 ON3 Cooperación | 1.166.510,3 | 0,00 | 0,0% | Muy bajo |
| TOTAL | 367.657.993,6 | 380.237.332,8 | 96,7% | Muy alto |
| Asistencia Técnica | 15.140.603,2 | 15.140.603,24 | 100,0% | Meta alcanzada |
| Casos Especiales (Reasentamiento y Reubicación) | 42.036.000,00 | 42.036.000,00 | 100,0% | Meta alcanzada |
| TOTAL | 437.413.936,0 | 447.511.369,27 | 102,3% | Meta alcanzada |

Fuente: SGGF y elaboración propia

En el caso del Objetivo Nacional 2 y 3 (ON2 y ON3) del OE1, hay que señalar que no se han ejecutado actuaciones en estos objetivos, de ahí que se hayan valorado de “muy bajos”. No obstante, hay que poner de manifiesto que en el caso del ON3 de reasentamiento, su no ejecución se explica porque estos fondos han sido reasignados a los casos especiales.

1.3.2. Objetivo Específico 1: Asilo

Como se ha comentado en párrafos anteriores se ha realizado una encuesta a los distintos actores intervinientes en FAMI. Uno de los focos principales era conocer la valoración que los mismos otorgaban a los logros alcanzados en dos escenarios: a) bajo financiación FAMI; b) si no hubiera habido financiación FAMI y se hubieran tenido que utilizar recursos procedentes de presupuestos públicos.

El resultado obtenido es de una valoración de 4,0 puntos (sobre 6) de los logros alcanzados con FAMI, mientras que esa valoración disminuye a 2,35 puntos en el caso de que la financiación procediera de los presupuestos públicos, con lo que se pone de manifiesto que el fondo FAMI es efectivo en el logro de sus objetivos en materia de asilo y acogida.

En cuanto a la tipología de las actuaciones, relacionadas con los objetivos nacionales, en el cuadro adjunto puede observarse que la valoración de los distintos grupos de interés en promedio es muy alta⁶¹, en todos los casos superior a 4 puntos (sobre 6), entre ellas destaca las relativas a las condiciones de acogida que alcanza una valoración de 4,64 puntos, debido principalmente a la puntuación alcanzada por la mejora de la calidad de la atención y los servicios prestados, 4,84 puntos. Las actuaciones realizadas en el ámbito de las reubicaciones son las que obtienen la puntuación menor, 4,00 puntos.

Cuadro 8. Valoración de los objetivos nacionales del OE1

| Tipología de actuaciones | Valoración Promedio(puntos) |
|---|-----------------------------|
| Refuerzo y desarrollo de los procedimientos de asilo | 4,19 |
| Mejora de las condiciones de acogida | 4,64 |
| -Mejora de la calidad de la atención y los servicios prestados | 4,84 |
| -Aumento de plazas en los CETI | 4,43 |
| Programas y estrategias nacionales de reasentamiento y reubicación | 4,25 |
| -Reasentamientos | 4,50 |
| -Reubicaciones | 4,00 |

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta. Valoración entre 1 y 6.

Pregunta de evaluación: ¿Cómo ha contribuido el Fondo a reforzar y desarrollar todos los aspectos del SECA, incluida su dimensión exterior?

El FAMI ha contribuido a reforzar y desarrollar el SECA, a través de las siguientes actuaciones:

- Se ha facilitado el acceso al procedimiento de asilo a todas las personas necesitadas de protección, mediante programas integrales de acogida e integración, que incluyen actuaciones en materia de asistencia jurídica, contratación de servicios de traducción e intérpretes, se ha proporcionado asistencia específica a personas vulnerables, entre otras actuaciones, todas ellas encaminadas a agilizar los plazos

⁶¹ Las preguntas relativas a estas cuestiones fueron contestadas por personas que señalaron que habían tenido relación con el OE1 (26 personas). En cada caso, las respuestas se corresponden con personas cualificadas/expertas en los distintos aspectos.

actuales. Además, dichos programas incluyen actuaciones destinadas a servicios de atención psicológica, sanitaria, itinerarios de inserción (educación, formación, empleo).

- Se ha aumentado el número de plazas y recursos de acogida, así como la mejora de instalaciones y adecuación de espacios (equipamiento y mobiliario) en inmuebles de entidades sociales, oficinas en las que se atiende a las personas solicitantes de PI o en viviendas.

- La formación y perfeccionamiento de profesionales y personas voluntarias de las ESAL que trabajan en el proceso de integración de las personas solicitantes de PI contribuye a mejorar sus conocimientos y competencias, lo que redundará en beneficio de dichos solicitantes.

- Se ha potenciado la capacidad de instrucción de los expedientes del PI, mediante la contratación de personal interino desde 2015 hasta 2019. Se ha creado una nueva herramienta informática para la OAR para agilizar la tramitación de las solicitudes de PI.

- No obstante, no se ha conseguido una reducción de los plazos de tramitación a menos de seis meses, lo que se explica por el elevado número de solicitantes de PI, tal como se señala en la evaluación intermedia.

- Se han mejorado diversas instalaciones en las que se formulan y gestionan las solicitudes, como en los puestos fronterizos de El Tarajal (Ceuta) y Beni Enzar (Melilla), consistente en la instalación y arrendamiento de dos estructuras modulares como oficinas de tramitación de solicitudes de asilo, así como su adquisición definitiva.

- No obstante, no se han podido desarrollar actuaciones de mejora de instalaciones en los aeropuertos de Barajas y El Prat, tal como estaba previsto.

- Se han desarrollado actuaciones para cubrir las necesidades de acogida de personas procedentes de Ucrania por la invasión de Rusia.

- Se han desarrollado los Programas Nacionales de Reasentamiento aprobados por el Gobierno.

¿Qué progresos se han realizado para reforzar y desarrollar los procedimientos de asilo, y cómo ha contribuido el Fondo a lograr estos progresos?

FAMI ha contribuido a reforzar los recursos humanos, mediante la contratación de funcionarios interinos en el periodo 2015-2019, para la recogida de solicitudes de PI presentadas, en territorio nacional y puestos fronterizos, en los distintos puestos habilitados de la OAR y su correspondiente tramitación. En concreto, se han contratado a 109⁶² personas, superando el objetivo previsto de 40 personas⁶³.

Como resultado del aumento del personal contratado se ha elevado la capacidad de instrucción y resolución de la OAR, de tal manera que se ha producido un aumento progresivo del número de propuestas de resolución que se elevan a la CIAR, en el periodo de implementación del FAMI. Cabe destacar que en el periodo 2014-2018, se elevaron a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) 124.870 solicitudes y se tramitaron 43.751, cuantía que representa un 35% de las peticiones y en el periodo 2019-2022 se registraron 391.994 peticiones y se tramitaron 342.308 propuestas de resoluciones de PI, es decir, un 87,3% de las entradas⁶⁴. A pesar de ello, como puede observarse en el gráfico adjunto, a partir de 2019 existe un número significativo de peticiones pendientes, alcanzaron una media de más de 124 mil entre 2019 y 2022, consecuencia del elevado nivel de PI existentes.

Según información de la AD, a través de la AR: *“entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2023, según datos de sus bases de datos, el tiempo transcurrido entre la solicitud hasta que la resolución el tiempo transcurrido fue de 371 días (es decir, más de 12 meses, nota del equipo evaluador) y desde la fecha de solicitud*

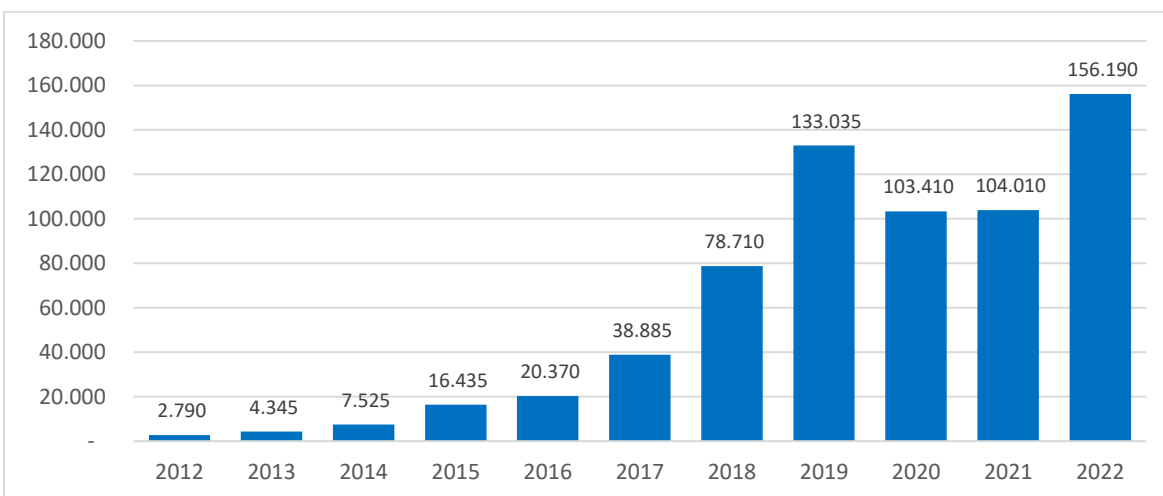
⁶² 15 interinos para 2015 y 94 funcionarios interinos, información obtenida del Informe Anual de Ejecución de 2016.

⁶³ En 2022 no se admitieron nuevos proyectos por haberse agotado el presupuesto del Marco Financiero del periodo 2014-2020. Los que se realizaron se inscriben en el nuevo marco financiero 2021-2027.

⁶⁴ Datos obtenidos del Informe Económico de la OAR 2022.

hasta la fecha en la que se notifica la resolución el tiempo transcurrido fue de 452 días (es decir, 15 meses, nota del equipo evaluador)”. Lo que pone de manifiesto, que el tiempo de resolución de los expedientes pendientes en primera instancia es superior a 6 meses.

Gráfico 13. Expedientes pendientes de resolución



Fuente: OAR y elaboración propia

Otra contribución de FAMI son las actuaciones dirigidas a acoger e integrar a personas solicitantes y beneficiarias de PI, entre ellas se encuentran aquellas destinadas a agilizar la gestión de sus solicitudes, tales como asistencia jurídica⁶⁵ (interviene el servicio jurídico del CEAR), en la que se tiene en cuenta la perspectiva de género, en los CETI de Ceuta y Melilla, que suponen asesoramiento legal sobre los procesos de solicitud del PI, tanto en la realización de su solicitud como en su tramitación administrativa⁶⁶. Igualmente, son destacables las actuaciones relativas a servicios de traducción e interpretación, para alcanzar una correcta comprensión de la información, asesoramiento y/o prestaciones que reciba el usuario, además con ello se refuerza el funcionamiento del PN al facilitar a la OAR la gestión de los expedientes. También son relevantes las actuaciones en materia de formación y perfeccionamiento de profesionales y personas voluntarias, que suponen un apoyo a los inmigrantes en su comunicación con personal de los centros y las entidades con las que interaccionan y facilita la comprensión de la información. Estos servicios posibilitan al personal de la OAR, así como al personal implicado (abogados, trabajadores sociales, entre otros) en la gestión de los expedientes conocer mejor la documentación que manejan y agilizar su tramitación.

Añadido a lo anterior, FAMI ha contribuido con la elaboración de una aplicación informática de gestión para tramitación de los expedientes de solicitud de PI para la OAR; ahora bien, esta aplicación se inició en 2020 y se finalizó en 2021, por lo que en los últimos años pudiera haberse agilizado dicha tramitación, si bien se desconoce en cuanto por falta de información.

Como indicador del impacto causado por estas medidas, según se establece en la metodología de la CE, se halla el de “Convergencia de los índices de reconocimiento en primera y última instancia por parte de los Estados miembros de los solicitantes de asilo procedentes de un mismo tercer país” que para el periodo 2020-2023 es del 94,2% para las personas que procedentes de Afganistán (país elegido por la CE para este indicador) que solicitaron asilo, cuantía muy superior a la registrada por el conjunto de la UE-27 que asciende al 75,4% (el

⁶⁵ Sesiones grupales y asesoramiento individualizado. Entre otros aspectos, le informa a los migrantes sobre sus derechos fundamentales (entre ellos su derecho a la circulación por territorio nacional) y evitar el trato discriminatorio que puedan recibir.

⁶⁶ Estas actuaciones han agilizado las salidas del CETI de Ceuta de solicitantes que cuentan con apoyo en territorio peninsular.

indicador SO1I6 se sitúa en -18,8 puntos porcentuales para el conjunto del periodo citado⁶⁷⁶⁸), lo que refleja un mejor comportamiento en España que el de sus socios europeos.

¿Qué progresos se han realizado para reforzar y desarrollar las condiciones de acogida y cómo ha contribuido el Fondo a lograrlos?

El elevado número de personas que han llegado al país pidiendo solicitudes de PI a lo largo del periodo de implementación del FAMI, sobre todo a partir de la crisis de los refugiados, ha provocado un aumento significativo de las personas incluidas en el sistema de acogida⁶⁹, generando una intensa presión sobre el mismo.

Para reforzar las condiciones de acogida, FAMI ha abordado actuaciones de carácter integral en los centros de migraciones: acciones de primera acogida tales como la recepción, evaluación y derivación para personas solicitantes de PI, campañas de sensibilización en acogida e integración de solicitantes de PI, actuaciones centradas en la integración en el país de acogida, atención psicológica y sanitaria, reagrupación familiar así como el tratamiento diferenciado a personas en situación de vulnerabilidad (jóvenes, género, entre otras) y atención específica a personas refugiadas con necesidades especiales (salud mental) o en situación de vulnerabilidad, entre otras.

También contribuye a reforzar y desarrollar los procedimientos de acogida, las actuaciones encaminadas a financiar proyectos de equipamiento y adaptación de dispositivos de acogida de las entidades y oficinas necesarias donde se prestan las actuaciones dirigidas a las personas solicitantes y beneficiarias de PI. Entre otras, cabe destacar la adquisición de equipos informáticos, mobiliario en general (mesas, camas, electrodomésticos, etc.) o reformas para mejorar los inmuebles.

Al respecto, conviene señalar que no solamente ha financiado FAMI las actuaciones destinadas al proceso de asilo y acogida, sino que éstas han sido además financiadas por los PGE y FSE. De tal manera que ya en las convocatorias, se explicitaban las cuantías de cada fuente de financiación. En concreto, entre 2014 y 2021, FAMI financió el 14,4% de las actuaciones frente al 83,6% aportado por los PGE y el 2% del FSE⁷⁰.

Tal como queda reflejado en el cuadro adjunto (que incluye los indicadores de resultado establecidos en la guía metodológica elaborada por la CE para la evaluación), se ha alcanzado y superado la meta establecida para los indicadores que en el PN de FAMI tienen un objetivo. En relación con el resto, es de resaltar la positiva evolución seguida durante todo el periodo de implementación del FAMI.

Entre otros resultados, cabe destacar que el número de personas que han recibido asistencia a través de los proyectos en el ámbito de los sistemas de acogida y asilo, financiados por FAMI, asciende a 112.812 personas, un 185,9% de la meta establecida. A esta cuantía hay que añadir 10.684 personas procedentes de Ucrania (correspondientes a 2024), que no se tuvieron en cuenta al momento del establecimiento del objetivo a alcanzar en 2024. De las expuestas en el cuadro adjunto recibieron información y asistencia 105.502 individuos (el 93,5% del total). Y, más concretamente, recibieron asistencia y representación jurídica 38.365 personas (el 34,0%) y asistencia específica para personas vulnerables (no incluye MENA al ser competencia de las CCAA) asciende a

⁶⁷ Comisión Europea (2023): “La tasa de reconocimiento se calcula sobre la base de la diferencia entre la media de la UE de la tasa de reconocimiento para una nacionalidad específica de solicitantes de asilo y la tasa de reconocimiento de un Estado miembro para la misma nacionalidad de solicitantes de asilo” “La tasa de reconocimiento es el número total de decisiones que conceden protección internacional en primera instancia, dividido por el número total de decisiones en primera instancia (incluidas las decisiones positivas y negativas)”.

⁶⁸ Se considera el periodo 2020-2023 porque, tal como se recoge en la guía, sólo han de considerarse los años en los que hay más de 100 personas que solicitan asilo. Ver ANEXO III.

⁶⁹ No se dispone de datos concretos, por ser información sensible y no proporcionada por la EUAA (indicador SO1I3).

⁷⁰ En algunos años, como en 2016, algunos servicios como el de interpretación y traducción se financió a cargo de los PGE.

11.915 personas (el 10,6%). Se desconoce si las personas procedentes de Ucrania accedieron a estos servicios y en qué número. Según responsable de la AR: "Accedieron, pero se desconoce el número, porque fueron actuaciones de emergencia y no se recogió esta información de manera sistematizada".

Cuadro 9. Indicadores de producto comunes y específicos del ON1.

| INDICADORES* | Valor previsto 2023 [1] | Registrado en 2022 [2] | Eficacia/Avance hacia la meta IIPP (%) [3]= [2]/[1] | Valoración criterio eficacia |
|---|-------------------------|------------------------|---|------------------------------|
| SO1R1 (C1) Número de personas pertenecientes a grupos destinatarios a las que se ha prestado asistencia a través de proyectos en el ámbito de los sistemas de acogida y asilo financiados con cargo de este Fondo | 60.684 | 112.812 | 185,9% | Meta alcanzada |
| SO1R1 (C1i) Número de personas de grupos destinatarios que reciben asistencia a través de proyectos en el ámbito de los sistemas de acogida y asilo | | 105.524 | | |
| SO1R1 (C1ii) Número de personas de grupos destinatarios que reciben asistencia y representación jurídicas | | 38.365 | | |
| SO1R1 (C1iii) Número de personas vulnerables y de menores no acompañados** que reciben asistencia específica | | 11.915 | | |
| SO1R2 (C2.1) Capacidad (número de plazas) de la nueva infraestructura de alojamiento de acogida y las mejoradas | 6.000 | 17.993 | 299,9% | Meta alcanzada |
| SO1R1 (C2.2) - Porcentaje de la capacidad total de alojamiento de acogida % | 10% | 162% | 152 pp | Meta alcanzada |
| SO1R3 (C3i) Número de personas que han recibido formación en temas relacionados con el asilo con ayuda del Fondo | 3.900 | 5.983 | 153,4% | Meta alcanzada |
| SO1R3 (C3.2) Ese número como porcentaje del número total de personal formado en esos cometidos | 60% | 67% | 7pp | Meta alcanzada |

Fuente: Informe Ejecución Anual 2022, PN FAMI, y elaboración propia. *La codificación es la siguiente: SOxRx es la codificación de la CE y CX es la que aparece en los Informes Anuales de Ejecución. **Los menores no acompañados no están incluidos, por ser competencia de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a la formación y perfeccionamiento de profesionales y personas voluntarias, vinculadas con las solicitudes de PI, se ha formado a 5.983 personas, un 153,4% a la meta planificada. Con ello, se ha formado al 67% del personal, superando en 7 puntos porcentuales la meta establecida. En algunos proyectos (tres de seis) se ha formado al 100% del personal relacionado, según el Informe de Ejecución Anual de 2022.

Además de los indicadores expuestos en la pregunta anterior, cabe destacar el aumento de la capacidad, medida a partir del número de plazas acogida (nuevas y mejoradas) que asciende a 17.993, que supone un 299,9% del objetivo establecido (6.000 plazas).

En relación con el objetivo establecido en este ON sobre formación, en la evaluación intermedia se pone de manifiesto: "el PN incluía como resultado esperado la formación en materia de asilo dirigida a personal implicado en los procedimientos de PI (20 cursos y 300 trabajadores formados de la OAR, miembros de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y personal implicado). Si bien se han realizado cursos de formación, ha sido con presupuesto nacional⁷¹". Por su parte, en el informe de ejecución anual de 2022 queda reflejado que: "La carga administrativa que requiere este tipo de proyectos ha desincentivado su inclusión en este marco (2014-2020, nota del equipo evaluador), absorbiendo su presupuesto planificado el resto de proyectos cofinanciados. No se hizo ninguna actividad de formación ni se realizó ningún Plan de Acción para ello".

⁷¹ "Los proyectos de formación suponen una gran carga administrativa en relación con importe pequeño de cada curso", en Anexo Informe de Ejecución Anual de 2019.

Por último, con relación al objetivo de: *“Mantenimiento, ampliación de instalaciones y mejora de la atención (salas de PI distintas de los centros de detención del ámbito de extranjería) en los aeropuertos de Barajas y El Prat y los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla”*, establecido en el PN, cabe señalar que las mejoras en los aeropuertos citados no se han realizado debido a problemas con la gestora de los aeropuertos, AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea), tal como queda reflejado en el Informe Anual de Ejecución de 2022. Y el remanente que existía se utilizó *“para una ampliación de las instalaciones de asistencia a solicitantes de protección internacional en los puestos fronterizos de El Tarajal (Ceuta) y Beni Enzar (Melilla), consistente en la instalación y arrendamiento de dos estructuras modulares como oficinas de tramitación de solicitudes de asilo, así como su adquisición definitiva; así como la ejecución del resto de proyectos cofinanciados en este marco”*.⁷²

Otro objetivo de gran relevancia incluido en el Plan es la elaboración del *“Plan nacional del sistema de acogida y para la gestión de llegadas masivas”*. Ya en la evaluación intermedia se avanzaba que se habían hecho avances preliminares (manteniendo reuniones entre distintos agentes ministeriales y con el ACNUR). Al respecto, hay que destacar la llegada masiva de inmigrantes a Canarias después de la apertura de fronteras⁷³, que estuvieron cerradas por la pandemia de 2020, y que supuso un desafío para el sistema de acogida en España. Por ello, la Autoridad Responsable se planteó la necesidad de avanzar en la elaboración del protocolo de acogida en previsión de las llegadas masivas. Hasta entonces se aplicaba el Plan de Contingencias para la llegada masiva de inmigrantes a Ceuta y Melilla.

En 2021, se inició el proceso de modificación del sistema de atención y acogida de protección internacional, así como el de un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva, atendiendo a los retos que se venían sucediendo y que se intensificaron con la invasión de Rusia a Ucrania. La urgencia surgida y la huida masiva de personas de este país, generó la necesidad de recepcionar a estas personas en distintos países europeos, entre ellos España. FAMI ha contribuido a abordar la situación de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania, en colaboración con el FSE.

Atendiendo a la normativa europea⁷⁴, España tuvo que organizarse para la recepción de estas personas mediante la concesión de protección temporal y desarrollando actuaciones para cubrir las necesidades de acogida de las personas desplazadas. En concreto, el número de personas que formaron parte del *“Proyecto de servicios de acogida y atención a necesidades básicas”*⁷⁵ a las personas desplazadas de Ucrania, en centros CREADE⁷⁶ y en entidades especializadas en el marco de los Reglamentos CARE y FAST-CARE (Asistencia Flexible para Territorios), ascendió a 10.684, nivel de personas asignado a FAMI⁷⁷⁷⁸.

Las actuaciones desarrolladas en relación con las personas procedentes de Ucrania se contemplan en el OE1 y no en casos especiales. No obstante, la financiación de las mismas deriva del destinado a los reasentamientos, tal como han manifestado agentes implicados en la gestión de FAMI y queda recogido en el PN FAMI, en el que se señala que tras el periodo de imputación de casos especiales de personas reasentadas en el periodo 2014-

⁷² Informe de Ejecución Anual de 2022.

⁷³ Este tema se aborda en posteriores párrafos en preguntas relativas a acciones de emergencia. *“En todo caso, se puede señalar que hay el caso de emigrantes de países terceros que no pueden desplazarse en aquellos países donde no hay salida de cayucos. Por otro, por ejemplo, países como Senegal donde si hay salidas, se ha tratado el resultado de medidas de lockdown y distanciamiento social, que limitaban la movilidad interna”*, según ha comentado experto de la EUAA involucrado en la evaluación del FAMI.

⁷⁴ Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal.

⁷⁵ Son actuaciones integrantes de un itinerario de integración (complementa actividades del FSE): Primera acogida y derivación, transporte a centros de alojamiento, alimentos, necesidades básicas, atención médica, apoyo psicológico, legal y administrativo, servicio de interpretación, material informático, entre otros.

⁷⁶ Madrid, Málaga, Barcelona and Torrevieja

⁷⁷ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2024): *“Application of SCO in Spain for the co-financing of reception services related to basic needs and support of persons fleeing Ukraine”*.

⁷⁸ Estas personas no están incluidas en el indicador SO1R1, del que se tienen datos hasta 2022 (Informe de Ejecución Anual de 2022).

2020, se produjo un remanente de fondos que se asigna al OE1.ON.1, para atender la afluencia masiva de personas procedentes de Ucrania.⁷⁹

Con respecto al Plan expuesto en párrafos anteriores, responsables de la AR han puesto de manifiesto: *“Esta reforma se llevó a cabo en 2022⁸⁰ y se empezó a implementar en 2023 el nuevo modelo de gestión mediante acción concertada⁸¹ que permite dotar de mayor estabilidad a las entidades colaboradoras y permite una planificación plurianual de los recursos, así como la posibilidad de aprobar planificaciones plurianuales extraordinarias en caso de eventos de afluencia masiva. No obstante, esto es algo que se está implementando en el FAMI 21-27. Podemos decir que durante el final del 14-20 se trabajó en esta vía, pero la implementación efectivamente se está produciendo ya en el 21-27”*.

¿Qué progresos se han realizado hacia la consecución de una aplicación satisfactoria del marco jurídico de la directiva sobre cualificaciones (y sus modificaciones posteriores), y cómo ha contribuido el Fondo a lograr estos progresos?

Tal como se recoge en la Auditoría realizada por el Tribunal de Cuentas Europeo⁸²: *“En España existe un sistema de reconocimiento de competencias y cualificaciones, en el que el Estado es responsable de su regulación y las Comunidades Autónomas de su aplicación. Sin embargo, el programa FAMI 2014-2020 no ha tenido ninguna contribución específica en este ámbito”*.

¿Qué progresos se han realizado en la mejora de la capacidad de los Estados miembros para desarrollar, supervisar y evaluar sus políticas y procedimientos de asilo, y cómo ha contribuido el Fondo a lograr estos progresos?

En cuanto a actuaciones en materia de desarrollar, supervisar y evaluar políticas de emigración, el Informe de Ejecución Anual de 2022 pone de manifiesto: *“Las acciones previstas en el PN dentro de este objetivo no se han ejecutado en el marco FAMI, ya que la mayoría de las acciones previstas para ser ejecutadas por la Oficina de Asilo y Refugio, dependiente del Ministerio del Interior, han sido financiadas con cargo al presupuesto nacional.”* De hecho, como aparece en párrafos anteriores había una previsión de gasto de 200.000 euros (incluido en el PN) que no se ha ejecutado.

En la programación del FAMI se preveía realizar, como prioritario: a) estudios y evaluaciones del sistema de asilo y acogida, con datos relacionados con el sistema de asilo y con la tramitación de solicitudes de PI; b) configurar y poner en marcha la evaluación del plan de contingencias y del protocolo de acogida del Sistema Estatal de Acogida e Integración PI y c) elaboración de estudios e informes sobre el desarrollo y evaluación de los PNR. Y como resultados se esperaba obtener: a) 1 Informe de evaluación de la política de asilo y sobre la gestión del sistema de asilo, b) informes de evaluación del programa de acogida y de los protocolos para casos de llegada masiva y c) 1 informe por cada PNR.

En relación con la mejora de los sistemas informáticos para procesar, recopilar y analizar datos, incorporando información sobre grupos vulnerables, ésta se realiza en línea con los compromisos adquiridos con Eurostat y la

⁷⁹ Plan Nacional FAMI 2014-2020 de 2024, página 32

⁸⁰ Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional.

⁸¹ Ver el criterio de simplificación y reducción de la carga administrativa

⁸² Ibid, nota 5.

EUAA. Por otra parte, a finales de 2020⁸³ se firmó el “Plan Operativo de la EUAA- apoyo especial a la acogida”, que constituye un apoyo especial para la transición a un nuevo modelo de acogida adecuado a las necesidades españolas, facilitando la exposición a otros marcos de acogida europeos, con especial atención a personas con necesidades específicas, y proporcionando conocimientos técnicos y apoyo a los recursos humanos⁸⁴. El apoyo técnico de la EUAA está incidiendo notablemente en la gestión diaria del sistema de acogida, según se refleja en el Informe de Ejecución Anual de 2022.

Uno de los problemas encontrados es que la herramienta informática para la OAR que estaba planificada a realizar por la AD no estuvo operativa hasta 2022, por lo que no se pudo “llevar a cabo un proceso de evaluación continua del sistema de asilo en todas sus fases (mejora de los sistemas de información para la tramitación de expedientes, gestión y recogida de datos, análisis de datos y elaboración de estadísticas, etc.)”, según se recoge en los Informes de Ejecución Anual.

Por su parte, el FAMI ha contribuido con el proyecto del Observatorio Permanente de la Inmigración⁸⁵ que permite la producción de estadísticas que se publican en Eurostat, como la de permisos de residencia, recogida de datos de las tarjetas azules de la UE, de datos sobre el permiso único, nuevos permisos de residencia de larga duración expedidos, permisos de residencia expedidos para la reagrupación familiar con beneficiarios del estatuto de protección o recogida de datos sobre trabajadores estacionales.

¿Qué progresos se han realizado hacia el establecimiento, desarrollo y aplicación de programas y estrategias nacionales de reasentamiento y otros programas de admisión humanitaria, y cómo ha contribuido el Fondo a lograr estos progresos?

En relación con los programas y estrategias nacionales de reasentamiento y otros programas de admisión humanitaria, hay que señalar que aun cuando tanto en el PN como en los Informes de Ejecución Anual, se hallan en el OE1, éstos han sido ejecutado bajo la modalidad de casos especiales, que se comenta en posteriores párrafos.

España tiene larga tradición en materia de reasentamientos. De hecho, “Desde el año 2009⁸⁷ se vienen ejecutando, ya de forma constante en el tiempo, Programas Nacionales de Reasentamiento, de carácter anual”⁸⁸. Los Programas⁸⁹ de reasentamiento son aprobados por Acuerdo de Consejos de Ministros, desde 2011, son de carácter permanente y responden al llamamiento de la Unión Europea. Tienen por objetivo alcanzar una situación duradera de los refugiados otorgándoles el mismo estatus jurídico que a los refugiados y a los beneficiarios de protección subsidiaria que plantean su solicitud en España. Estos Planes fueron tomando forma con los compromisos establecidos, principalmente como consecuencia de la crisis de refugiados de 2015. España no cuenta con un programa de admisión humanitaria.

⁸³ La EUAA y la Secretaría de Estado de Migraciones firmaron el Plan Operativo 2023-2026.

⁸⁴ La EUAA apoya principalmente proporcionando recursos humanos y formación. Por ejemplo, es relevante su contribución a aumentar la capacidad de las autoridades nacionales de acogida para planificar, coordinar y monitorear la implementación del Programa de Atención Humanitaria y la gestión del sistema de emergencia

⁸⁵ Es parte del Sistema Estadístico Europeo.

⁸⁶ Informe de Ejecución Anual 2020.

⁸⁷ La Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, constituye el marco legal de la PI en España e incluye la previsión de los Programas de Reasentamiento de carácter anual, a cargo del Gobierno de la Nación. No se desarrollan programas de reasentamiento fuera de los programas nacionales anuales ni de admisión humanitaria en España. Es una competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1. 2ª de la Constitución Española

⁸⁸ Red Europea de Inmigración (2016): “Programas de reasentamiento y admisión humanitaria en Europa. ¿Qué funciona? España 2016”. Ministerio de Asuntos exteriores e inmigración”.

⁸⁹ Tienen como objetivo contribuir a aliviar la crisis humanitaria del Mediterráneo oriental, derivada principalmente del conflicto sirio.

En años previos a la implementación del FAMI (2010 a 2014), los cupos anuales se situaban por debajo de 130 personas; no obstante, como consecuencia de los compromisos asumidos por España con la Unión Europea⁹⁰, en 2015 el número de personas aumentó. En concreto, el número de plazas que se recogen en la Recomendación 2015/914 asciende a 1.549 en los años 2015 y 2016.

Atendiendo a los distintos Programas Nacionales de Reasentamiento (PNR) y según se refleja en los distintos Informes de Ejecución Anual, los compromisos en materia de reasentamiento han evolucionado en concordancia con la situación del contexto habida a lo largo del proceso de implementación del FAMI.

El FAMI ha contribuido a la estrategia de reasentamiento, realizando diversas actuaciones. Entre ellas, las misiones de selección en campos de refugiados de personas procedentes de conflictos, así como identificación y orientación cultural sobre el terreno, para la valoración de las necesidades de PI de las personas y su vulnerabilidad, así como su capacidad de integración en la sociedad española^{91,92}. A ello se une traslados a España, estancia en centros de acogida y programas de integración. Se han realizado 24 a lo largo del proceso de implementación de FAMI. La mayoría han sido al Líbano y Turquía (17), Jordania (7) y Egipto (1), además en junio de 2020 se realizó una on-line en la que se entrevistó a más de 200, procedentes, principalmente del Líbano.

En la evaluación intermedia⁹³ se ponía de manifiesto que el nivel de personas reasentadas y reubicadas se quedó lejos de los compromisos adquiridos; no obstante, con el transcurso de los años se ha conseguido alcanzar el objetivo de personas reasentadas, pero no el de reubicadas. En todo caso, estas actuaciones no están exentas de dificultades. Presentan una sobrecarga de trabajo de la OAR, así como la existencia de un algo porcentaje de abandono de personas que fueron previamente identificados y, finalmente, no llegaron a España. Este aspecto ha sido de nuevo puesto de manifiesto al presente, por parte de los gestores de FAMI, que señalan que muchas personas prefieren ir a otros países como Alemania y Francia o bien no les convencen las condiciones, entre otros aspectos, pero no porque no se hayan realizado las gestiones correspondientes.

El Informe de Ejecución Anual de 2022 refleja que, finalmente, hubo un total de 3.276 personas reasentadas⁹⁴ durante el período 2015-2022, cuantía muy superior al objetivo establecido, tal como se refleja en el cuadro adjunto, un 148,5% del objetivo, con lo que se ha superado la meta. La mayoría de las personas reasentadas tienen nacionalidad de Siria, Irán, Irak y otras de Afganistán, Palestina o Yemen y proceden, principalmente, del Líbano, Turquía y Egipto⁹⁵.

⁹⁰ Consejo de la Unión Europea 11130/15, de 22 de julio de 2015; la Recomendación (UE) 2015/914 de la Comisión de 8 de junio de 2015 y la Declaración Conjunta Unión Europea-Turquía de 18 de marzo de 2016.

⁹¹ ACNUR es la Agencia de la ONU que proporciona los dosieres de los potenciales reasentados (en función de los criterios de selección que haya establecido ACNUR de las personas a reasentar, a partir de las necesidades existentes). Con esta información, la OAR examina y elabora la propuesta de resolución motivada e individualizada, que se eleva a la CIAR. Con esta información se realizan misiones de selección e identificación sobre el terreno, a fin de analizar el perfil sociocultural de las personas que puedan ser reasentadas desde la óptica de su acogida e integración en la sociedad española. Antes de trasladarles a España, se les informa sobre el programa de integración existentes. La financiación correspondiente a la selección, tramitación del expediente y obtención de certificados médicos han sido asumidos por presupuesto nacional.

⁹² El Programa incluye los criterios de selección de las personas destinatarias de las medidas de reasentamiento, teniendo en cuenta las prioridades definidas por ACNUR.

⁹³ Evaluación Intermedia 2017, página 17 y 18.

⁹⁴ La ejecución del citado PNR compete al Ministerio del Interior, en lo concerniente a la protección internacional de personas refugiadas, y al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, competente en materia de acogida, con la colaboración del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación en lo que afecta a la tramitación y expedición de visados y, en su caso, salvoconductos ([Asilo y Refugio | Plan de Reasentamiento](#))

⁹⁵ Tradicionalmente se han beneficiado de este programa mayoritariamente nacionales sirios que se encontraban desplazados en Turquía, Líbano y Jordania huyendo del conflicto armado que asola el país desde marzo del año 2011 ([Asilo y Refugio | Plan de Reasentamiento](#))

Con respecto a las reubicaciones, en dicha evaluación intermedia se pone de manifiesto que la reubicación desde Italia y Grecia se vio limitada por el diseño del programa de reubicación a nivel comunitario, que los criterios de selección dejaban a un número de personas pertenecientes a determinadas nacionalidades fuera de los perfiles elegibles y por aspectos de carácter burocrático (por ejemplo, el registro en los programas de personas candidatas), que han afectado a la reubicación de personas en España.

Cuadro 10. Indicadores sobre personas reasentadas y reubicadas. Número.

| INDICADOR* | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Registrado en 2022 [1] | Valor previsto 2023 [2] | Eficacia/Avance hacia la meta IIPP(%) [3]= [1]/[2] | Valoración criterio eficacia |
|--|------|------|-------|------|------|------|------|------|------------------------|-------------------------|--|------------------------------|
| SO1R6(C6) - Número de personas reasentadas con ayuda de este Fondo. Número | 122 | 279 | 1.081 | 78 | 825 | 200 | 397 | 285 | 3.267 | 2.200 | 148,5% | Meta alcanzada |
| SO1R7(C7) - Número de personas trasladadas o reubicadas | 0 | 394 | 934 | 126 | 11 | 0 | 96 | 0 | 1.561 | 3.359** | 46,5% | Muy bajo |

Fuente: Informe de Ejecución Anual 2022 y elaboración propia. * La codificación es la siguiente: SOxRx es la codificación de la CE y CX es la que aparece en los Informes Anuales de Ejecución. ** Valor incluido en el Informe Anual de Ejecución de 2022.

Según el informe del Tribunal de Cuentas Europeo⁹⁶: “En el programa FAMI 2014-2020 no existen medidas concretas de integración en el sistema español para las personas reasentadas o reubicadas en «casos especiales». No obstante, independientemente de no existir programas específicos de los cuales sean destinatarios pueden participar en igualdad de condiciones que el resto de los beneficiarios de programas y proyectos de integración”... Las personas reasentadas son beneficiarias de protección internacional, ya sea a través del reconocimiento del estatuto de refugiado o mediante la protección subsidiaria, por lo tanto, tienen derecho al acceso a medidas de integración cofinanciadas por el FAMI. En relación con las personas reubicadas, que no tienen un derecho inmediato a la protección internacional ni al apoyo del FAMI: “el 31,5 % de ellas podrían haberse beneficiado de una protección internacional.” En total, 5.151⁹⁷ personas reasentadas y reubicadas tendrían la posibilidad de optar a medidas de integración cofinanciadas por el FAMI.

1.3.3. Objetivo específico 2: Integración/Migración legal

Como se ha comentado en párrafos anteriores se ha realizado una encuesta a los distintos actores intervinientes en FAMI. Uno de los focos principales era conocer la valoración que los mismos otorgaban a los logros alcanzados en dos escenarios: a) bajo financiación FAMI; b) si no hubiera habido financiación FAMI y se hubieran tenido que utilizar recursos procedentes de los presupuestos públicos.

El resultado obtenido es de una valoración de 4,48 puntos (sobre 6) de los logros alcanzados con FAMI, mientras que esa valoración disminuye a 2,75 en el caso de que la financiación procediera de los presupuestos públicos, con lo que se pone de manifiesto que el fondo FAMI es efectivo en el logro de los objetivos en materia de integración.

Las actuaciones desarrolladas en este ámbito son valoradas muy positivamente. En el cuadro adjunto, se puede observar la valoración realizada por las personas que han respondido a la encuesta en relación con actuaciones

⁹⁶ Ibid, nota 5

⁹⁷ $4.002 + 0,315 \cdot 1.561 = 4.151$

que se contemplan en el PN⁹⁸. En general, las distintas tipologías de actuaciones son valoradas muy positivamente, con más de 4 puntos. En relación con las que favorecen la integración eficaz de los NTP, todas alcanzan una puntuación superior a los 4,5, salvo las relativas al acceso a servicios sanitarios (4,28 puntos) y las relativas a los trámites de procedimientos en el proceso de acogida (4,34 puntos), que si bien reciben una alta puntuación, podrían ser mejorables.

Cuadro 11. Valoración de las actuaciones del OE2⁹⁹

| Tipología de actuaciones | Valoración promedio (puntos) |
|--|------------------------------|
| Integración eficaz de los NTP | 4,49 |
| -Acogida (trámites y procedimientos) | 4,34 |
| -Actuaciones para el acceso a servicios sanitarios | 4,28 |
| -Actuaciones de enseñanza del idioma | 4,53 |
| -Actuaciones para el refuerzo educativo | 4,58 |
| -Actuaciones de formación (itinerarios de inserción) | 4,61 |
| -Actuaciones para la interacción social /participación | 4,60 |
| Otras actuaciones | 4,76 |
| -Actuaciones en materia de sensibilización (prevención del racismo y la xenofobia) | 4,92 |
| -Actuaciones de fomento de la igualdad de trato y no discriminación | 4,78 |
| -Actuaciones de formación de profesionales | 4,68 |
| -Actuaciones en atención a grupos vulnerables, víctimas de violencia de género y trata | 4,64 |

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta. Valoración entre 1 y 6.

En cuanto a las actuaciones más de carácter general, éstas en cómputo global alcanzan una puntuación muy positiva, 4,76 puntos, siendo relevante la registrada en todos los aspectos considerados, destacando las actuaciones en materia de sensibilización para la prevención del racismo y la xenofobia (4,92 puntos).

También procedente de los resultados de la encuesta, cabe señalar que la valoración relativa a las acciones de formación dirigidas a entidades beneficiarias ha sido de 4,23 puntos y que con relación a la cooperación entre las partes implicadas (Secretaría de Estado de Migraciones, Ministerio del Interior, ESAL, otras unidades SEM) la valoración disminuye hasta situarse en 3,94 puntos¹⁰⁰. Con lo que se considera que estos aspectos son mejorables.

Pregunta de evaluación: ¿Cómo ha contribuido el Fondo a apoyar la migración legal a los EM de acuerdo con sus necesidades económicas y sociales, como las del mercado laboral, salvaguardando al mismo tiempo la integridad de los sistemas de inmigración de los EM y fomentando la integración efectiva de los NTP?

⁹⁸ Plan Nacional FAMI 2014-2020, versión 2024, pág 19

⁹⁹ Las preguntas relativas a estas cuestiones fueron contestadas por personas que señalaron que habían tenido relación con el OE1 (52 personas). En cada caso, las respuestas se corresponden con personas cualificadas/expertas en los distintos aspectos.

¹⁰⁰ Debido, principalmente, a la valoración de las Entidades beneficiarias del FAMI (ESAL)

El FAMI “toma como referencia los principios básicos comunes de integración de la UE y el respeto de los valores constitucionales que posibilitan la convivencia”¹⁰¹. Se centra, por tanto, en el fomento de la integración de las personas que son NTP; sin embargo, no incluye como objetivo nacional aspectos relativos a la migración legal.

Los objetivos de la estrategia de integración recogidos en el FAMI prestan especial atención a la participación, la igualdad de trato, el acceso al empleo, la convivencia, la igualdad entre hombres y mujeres, el fomento de la tolerancia y la prevención de las conductas racistas y xenófobas, a través de campañas de sensibilización, formación y análisis de situación y promoción de la no discriminación. Además, se promovieron acciones para prevenir la discriminación por origen racial o étnico en el entorno digital, especialmente en las redes sociales. A todo ello, se une la atención y acogida de los MENA y el apoyo a las CCAA para mejorar las infraestructuras de acogida de MENA.

Ahora bien, no solo FAMI tiene entre sus objetivos la integración de los NTP, sino que las políticas de integración son abordadas por otros fondos como el FSE, o a cargo de los presupuestos de la AGE, en términos generales (no está referido a la financiación que en las convocatorias FAMI puedan haber tenido). Es por lo que, aunque FAMI ha contribuido a este tipo de políticas, sus resultados, de carácter micro, no tienen impacto en variable de carácter macroeconómico, tales como el PIB, el nivel de ocupación, la tasa de actividad, entre otras, relativa a los NTP.

La contribución de FAMI a la integración de los NTP, puede sintetizarse en:

- La realización de proyectos de investigación sobre la situación y necesidades de la población NTP residente en España, y de la población LGTBI inmigrada en el entorno sanitario, sobre el bienestar y salud post migración o de sensibilización intercultural en el entorno escolar.
- El desarrollo de proyectos para facilitar, a la población NTP residente en España, la igualdad de acceso a los servicios públicos e igualdad de resultados, destinadas a grupos y personas más vulnerables con actuaciones centradas en mediación intercultural, la prevención del absentismo escolar, atención a víctimas de explotación sexual, violencia, trata y prevención de la mutilación genital, personas con problemas mentales, entre otras, para ayudarles a superar las desventajas asociadas a su situación y para que sean más autónomas.
- La implementación de proyectos dirigidos a la adquisición y mantenimiento de la situación administrativa de residencia legal en España.
- Actuaciones encaminadas a la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, entre otros aspectos.
- Se han realizado acciones de carácter integral para la acogida de migrantes y sensibilización en barrios y comunidades en zonas de alta diversidad y con marcado carácter intercultural con mayor presencia de población inmigrante. No se trata de intervenciones puntuales y aisladas, sino que se trata de responder a una estrategia de intervención integral y coordinada.
- El desarrollo de actuaciones destinadas a la mejora de la convivencia, la cohesión social y la participación ciudadana a través de actuaciones de inclusión social.
- Acciones relativas a formación y perfeccionamiento de profesionales y personas voluntarias, para mejorar su desempeño en materia de integración.
- No se han realizado actuaciones con los MENA, por entrar en el ámbito de las competencias de las CCAA.

Cabe señalar que entre los objetivos del ON2 (Integración), se halla el de “*Protección, asistencia e integración de MENA, mejora de las instalaciones de acogidas y elaboración de un protocolo para la coordinación en el proceso de retorno*”. Este objetivo se introdujo en el Programa FAMI al momento de la planificación, porque se

¹⁰¹ Plan Nacional FAMI 2014-2020, versión 2024, pág 4

consideró que tenía una especial relevancia, a pesar de lo cual no ha sido posible abordarlo en FAMI, tal como ha señalado personal relacionado con su gestión, al no ser del ámbito competencial de la AGE. Las funciones vinculadas a la ejecución/gestión de servicios públicos de asistencia social, infancia o jóvenes son competencia de las CCAA, con independencia de que el prestatario de los servicios sociales sea un inmigrante (menor o adulto). Las acciones para cumplir este objetivo se desarrollan: ¹⁰²*“principalmente a través de la gestión de ayudas directas a Comunidades Autónomas (CCAA) para la atención de MENA y convocatorias de subvenciones dirigidas a entidades de la sociedad civil. En ellas, se fijan los presupuestos, las prioridades, objetivos y programas que se van a apoyar”*.

Por otra parte y, tal como se expone en párrafos posteriores, el desarrollo de las actuaciones planificadas en este objetivo específico en FAMI se han visto afectadas por las limitaciones que las competencias asignadas a las CCAA imprimen a las de carácter nacional¹⁰³. Como consecuencia de ello, tal como se señala en el informe de Auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo¹⁰⁴, *“desde 2014, la Generalitat de Cataluña ha recurrido ante los tribunales españoles para que se anulen varias de las resoluciones de convocatorias (que también incluían proyectos financiados por el FSE y por el Estado). La razón era que estas actividades, al tener la naturaleza de asistencia social, son competencia de las Comunidades Autónomas, y no del Estado. Los tribunales españoles (en primera y última instancia) han estimado los recursos y han anulado la Orden y las convocatorias antes mencionadas”*... *“Los resultados de las sentencias pusieron en peligro la subvencionabilidad del gasto del FAMI 2014-2020 en el marco del Objetivo Específico 2”*. Es por ello, que no se han podido desarrollar todas las actuaciones previstas en materia de integración.

Como indicador del impacto causado por estas medidas, según se establece en la metodología de la CE, se halla el de *“Porcentaje de nacionales de terceros países que hayan recibido el estatuto de residente de larga duración con respecto a todos los nacionales de terceros países”* (indicador SO2I1), que se sitúa en 2023 en el 79,5%, porcentaje muy superior al alcanzado en 2014 que era del 48,6%. No obstante, hay que señalar que este indicador estuvo situado en cuantías superiores al 80% en años intermedios, siendo el porcentaje más elevado el alcanzado en 2017 (87,4%), como se refleja en el ANEXO III.

En relación con resto de indicadores de impacto recogidos por la CE cabe señalar que las actuaciones abordadas tienen un impacto micro que no se traduce en un impacto a nivel macroeconómico¹⁰⁵, tal como ya se ha señalado, ya que éste viene afectado por múltiples factores, entre ellos, una mejor evolución de la actividad económica. El cuadro adjunto recoge algunos de los indicadores de impacto recogidos en la guía de evaluación de la Comisión Europea. En el mismo se puede observar lo siguiente, al comparar 2023 con 2014:

- La tasa de empleo de los NTP se sitúa en 2023 en el 59,3%, con lo que ha mejorado en 11,3 puntos porcentuales respecto de 2014, cuantía superior a la de los nacionales (9,4 puntos de mejora), así como con respecto al aumento de los NTP en promedio de la UE-27 (7,3 puntos).
- La tasa de desempleo de los NTP es del 18,9% en 2023, descendiendo en torno a 18 puntos porcentuales en relación con 2014, frente a las caídas de 12 puntos de los nacionales o de 9 puntos de los NTP en promedio de la UE-27.
- La tasa de actividad de los NTP en 2023 es del 73,1%, con lo que experimenta una caída cerca de 3 puntos porcentuales respecto de 2014, frente al aumento de 0,7 puntos y 1,3 puntos de los nacionales y los NTP en la UE, respectivamente. Ello se podría justificar por la llegada de un mayor número de personas NTP al mercado de trabajo, atraídas por la mejora de la economía.

¹⁰² Plan Nacional FAMI 2014-2020, versión de 2024, página 19.

¹⁰³ En el Artículo 149, apartado 1, 2.ª, y artículo 148, apartado 1, 20.ª, de la Constitución española, las competencias en materia de asistencia social corresponden a las CCAA.

¹⁰⁴ Ibid 85, nota 5

¹⁰⁵ Aspecto que ya se puso de manifiesto en el Informe de Evaluación Intermedia de 2019 (pag 19).

Cuadro 12. Indicadores de impacto del OE2

| Indicadores | 2014 – España | | 2023 – España | | 2014 – UE | | 2023 – UE | |
|---|---------------|------------|---------------|------------|-----------|------------|-----------|------------|
| | NTP | Nacionales | NTP | Nacionales | NTP | Nacionales | NTP | Nacionales |
| ii) Tasa de empleo (%) | 48,0 | 56,6 | 59,3 | 66,00 | 52,6 | 64,2 | 59,9 | 71,0 |
| iii) Tasa de desempleo (%) | 36,6 | 23,0 | 18,9 | 11,2 | 21,7 | 10,3 | 12,4 | 5,6 |
| iv) Tasa de actividad (%) | 75,9 | 73,7 | 73,1 | 74,4 | 67,2 | 71,7 | 68,5 | 75,3 |
| v) Porcentaje de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación (%) | 38,0 | 18,9 | 29,5 | 10,5 | 25 | 10,1 | 21,6 | 8,2 |
| vi) Porcentaje de personas, entre 30 y 34 años, que cuentan con titulaciones de educación superior* (%) | 18,1 | 45,9 | 30,2 | 55,7 | 24,0 | 37,6 | 38,0 | 44,8 |
| vii) Porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (%) a partir de 2015 | 61,4 | 25,5 | 56,6 | 22,1 | 49,9 | 22,3 | 45,5 | 18,9 |

Fuente: Eurostat y elaboración propia. *International Standard Classification of Education (ISCED 2011): Tertiary education (levels 5-8).

-La tasa de abandono escolar de los NTP se sitúa en el 29,5% en 2023, con lo que desciende en torno a 9 puntos porcentuales respecto de 2014, cuantía muy similar a la experimentada por la de los nacionales (-8,4 puntos), pero muy superior a la registrada por los NTP en la UE-27 (-3,4 puntos).

- El porcentaje de personas, entre 30 y 34 años, con titulación superior se sitúa en el 30,2% en el caso de los NTP en 2023, lo que supone un aumento de 12,1 puntos porcentuales, superior al incremento registrado por los nacionales, 9,8 puntos, que permite alcanzar un porcentaje del 55,7%. Por su parte, este indicador se sitúa en el 38,9%, en 2023 en el conjunto de la UE-27 (14,0 puntos superior al valor registrado en 2014)

-El porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, con datos a partir de 2015¹⁰⁶, se sitúa en el 56,6%, en 2023, en torno a cinco dos puntos porcentuales inferior al registrado en 2015.

¿Qué avances se han realizado para apoyar la migración legal a los Estados miembros de acuerdo con sus necesidades económicas y sociales, como las del mercado laboral, y cómo ha contribuido el Fondo a lograr estos avances?

En el PN FAMI no están incluidas actuaciones relativas a la migración legal.

¿Qué progresos se han realizado para promover la integración efectiva de los nacionales de terceros países y cómo se ha aplicado la política de integración? ¿El fondo contribuye a lograr este progreso?

Tal como se recoge en la evaluación intermedia, en relación con las actuaciones en materia de integración: “Las prioridades de la AR en esta materia han sido: el acceso en condiciones de igualdad de los NTP a los servicios públicos, la atención específica a grupos y personas más vulnerables para su integración, la promoción de la convivencia, la cohesión social y la corresponsabilidad entre NTP y sociedad de acogida, la capacitación de profesionales y el impulso del protagonismo de la sociedad civil en el proceso de integración”.

La AR ha articulado estas prioridades a partir de convocatorias de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva dirigidas a ESAL que han combinado financiación y coordinados objetivos de distintos fondos, PGE, FSE y FAMI. Este último ha financiado programas de diverso tipo a) adquisición de conocimientos del idioma, la

¹⁰⁶ En ese año hay un cambio metodológico.

historia, las instituciones, ordenamiento, cultura, convivencia, etc.; b) integración de menores y jóvenes en el sistema educativo y garantizar las condiciones de igualdad; c) centrados en materia de salud; d) dirigidos a mujeres; e) promoción de la igualdad de trato y no discriminación; f) identificación de experiencias y buenas prácticas, y; g) diálogo y, convivencia ciudadana. Asimismo, en 2014 se financiaron proyectos de intervención integral en barrios”.

En relación con los distintos fondos que financian actuaciones en el ámbito de la integración, FAMI financia el 52,7% de las actuaciones, seguido del FSE que alcanza un peso del 40,1% y los fondos de los PGE del 7,2%. Las actividades financiadas por FAMI y por el FSE se diferencian en que las primeras se dirigen a los NTP así como a los solicitantes y beneficiarios de protección internacional y su objetivo es favorecer la inclusión social en general, mientras el segundo financia actuaciones dirigidas a personas que precisan inclusión social (entre ellas los NTP) y se focaliza en actuaciones para favorecer la inclusión sociolaboral.

FAMI contribuye a la integración de los NTP a través de convocatorias de subvenciones de proyectos de convivencia y cohesión social. Se centra en medidas sobre educación y formación, de asesoramiento y asistencia (jurídico, administrativo, vivienda, etc.), de prestación de atención médica y psicológica o relacionadas con la participación democrática. Todas ellas contribuyen a que los NTP se integren en la sociedad española. En el Informe Anual de Ejecución de 2022, se recoge la tipología de proyectos abordados: a) El fomento de la responsabilidad compartida en la integración de nacionales de terceros países (NTP); b) La normalización del acceso a los servicios en igualdad de condiciones; c) La promoción de la convivencia basada en la igualdad y la no discriminación, la participación y la cohesión social); d) La inclusión prioritaria de los colectivos y personas más vulnerables; e) La formación de los profesionales y el papel de la sociedad civil en el proceso de integración. Y, además, proyectos de lucha contra la trata de seres humanos o proyectos de prevención del racismo, la xenofobia y la intolerancia, a través de campañas y programas de sensibilización, formación y análisis de situación y promoción de la no discriminación¹⁰⁷.

Y, entre actuaciones concretas que se han financiado se podrían señalar las siguientes: formación y perfeccionamiento de profesionales y personas voluntarias, acciones formativas sobre el derecho de asilo, de talleres del área legal, de sensibilización de la población sobre acogida de refugiados, actuaciones de asistencia social, legal y jurídica y acogida temporal a mujeres víctimas de trata, de acogida y atención integrada a personas refugiadas con necesidades especiales, mediación para el fomento de la salud comunitaria intercultural, prestación de atención médica y psicológica, acciones para prevenir la discriminación por origen racial o étnico en el entorno digital, especialmente en las redes sociales, español para extranjeros, alfabetización digital, realización de traducciones e intérpretes, compra de equipamiento y adaptación de inmuebles, entre otras.

Como resultado de las actuaciones, el número de personas asistidas por FAMI asciende a 709.758 personas, cuantía que supone un 142,0% del objetivo fijado (500.000 personas), con lo que se ha conseguido superar la meta. Según información proporcionada por personal de la AR, 285.964 personas participaron en medidas de educación y formación, 59.746 recibieron asesoramiento y asistencia (jurídica, administrativa, vivienda, entre otras), 38.800 prestación de atención médica y psicológica y 210.044 participaron en medidas relacionadas con la participación democrática¹⁰⁸.

En cuanto a la información relativa a los marcos estratégicos / medidas / instrumentos locales, regionales y nacionales que existen para la integración de los nacionales de terceros países, la AR no tiene información detallada.

¹⁰⁷ Informe de Ejecución Anual de 2022, pág 6

¹⁰⁸ Esta información ha de ser considerada con cautela, se incluye en la evaluación intermedia y en la guía de la Comisión Europea; no obstante, los datos son los reflejados en la base de datos de FAMI y no es información reportada a la Comisión, tal como se señala en la Auditoría realizada por el Tribunal de Cuentas Europeo, nota a pie de página 81. El sistema de información presenta ciertas deficiencias.

Cuadro 13. Indicadores de producto comunes y específicos del ON2

| Indicadores* | Valor previsto 2023 [1] | Registrado en 2022 [2] | Eficacia/Avance hacia la meta IIPP (%) [3]= [2]/[1] | Valoración criterio eficacia |
|--|-------------------------|------------------------|---|------------------------------|
| SO2R1(C1) Nº de personas pertenecientes a grupos destinatarios que han participado en medidas previas a la partida financiadas con cargo a este fondo** | 0 | 0 | | |
| SO2R2(C2) Nº de personas pertenecientes a grupos destinatarios asistidos por el Fondo a través de medidas de integración en el marco de estrategias nacionales, locales y regionales | 500.000 | 709.758 | 142,0% | Meta alcanzada |
| SO2R2(C2a) Nº de personas asistidas a través de medidas centradas en la educación y la formación (incluida la lengua y formación para el acceso al mercado laboral). | | 285.964 | | |
| SO2R2 (C2b) Nº de personas que reciben asesoramiento y asistencia (Jurídico, administrativo, vivienda) | | 59.745 | | |
| SO2R2 (C2c) Nº de personas asistidas a través de la prestación de atención médica y psicológica. | | 38.800 | | |
| SO2R2 (C2d)-Nº de personas asistidas a través de medidas relacionadas con la participación democrática | | 210.044 | | |
| SO2 (C3) Número de marcos estratégicos/medidas/instrumentos locales, regionales y nacionales que existen para la integración de los NTP y en los que participan la sociedad civil, las comunidades de inmigrantes, así como el resto de las partes interesadas pertinentes, como resultado de las medidas financiadas con cargo a este Fondo | 890 | 0 | 0,0% | Muy bajo |
| SO2 (C4) Nº de proyectos de cooperación con otros EEMM en materia de integración de NTP financiada con cargo a este fondo | 0 | 0 | | |
| SO2 (C5)-Nº de proyectos con cargo a este Fondo para desarrollar, supervisar y evaluar políticas de integración en Estados UE | 6 | 29 | 483,3% | Meta alcanzada |

Fuente: Informe de Ejecución Anual 2022 y elaboración propia. * La codificación es la siguiente: SOxRx es la codificación de la CE y CX es la que aparece en los Informes Anuales de Ejecución; en los tres últimos indicadores solo pone en la guía Sox, por ser indicadores de output. ** Actuaciones no realizadas

Y, con ello, se ha conseguido el resultado establecido en el Programa FAMI de “*Mantener activos los proyectos y ayudas a entidades sin ánimo de lucro (ESAL)*”. En cuanto a los otros objetivos, relacionados con los Menores No Acompañados (MENA), aun cuando se introdujo en el Programa FAMI al momento de la planificación, no ha podido ser abordado por ser competencias de las CCAA, tal como ya se ha señalado en párrafos anteriores. Otro de los objetivos de FAMI era apoyar a las CCAA para atender a los MENAS, sin embargo este apoyo no se prestó: “*Para el periodo 2014-2020 no se estableció ninguna estructura, debido a la complejidad del sistema para establecer un reparto*”, según se recoge en el Informe de Ejecución Anual de 2021 de la SGGEFE (actualmente SGGFE); no obstante, se mantuvieron reuniones con las CC.AA. y Ayuntamientos (individualmente o a través de la Federación Española de Municipios y Provincias -FEMP-) para coordinar la acogida y prestaciones de solicitantes de PI. Y, se ha aplicado el protocolo de coordinación de actuaciones con las CC.AA. y la FEMP. Por otro lado, en materia de infancia, cuya competencia recae en las CC.AA., se ha concertado la reubicación de MENA desde Italia y Grecia. Los proyectos relacionados con MENA son financiados con presupuesto nacional.

Comentarios para destacar, obtenidos de la encuesta, serían:

-“Nuestros proyectos se han desarrollado en territorios rurales con baja densidad de población por lo que estos proyectos nos han permitido atender a la población inmigrante y así favorecer que se integren en el medio rural y que contribuyan a fijar población, con los beneficios que conlleva para nuestros territorios”. (entidad beneficiaria, nota del equipo evaluador).

-“Además de la financiación y los recursos proporcionados se ha garantizado la promoción y protección de los derechos de los inmigrantes, así como su integración en la sociedad de acogida, contribuyendo a una gestión más eficiente y humana de la inmigración, beneficiando tanto a los inmigrantes como a las comunidades receptoras”. (entidad beneficiaria, nota del equipo evaluador).

¿Qué progresos se han realizado para apoyar la cooperación entre los Estados miembros, con vistas a salvaguardar la integridad de los sistemas de inmigración de los Estados miembros, y cómo ha contribuido el Fondo a lograr estos progresos?

Tal como se señala en el Informe de evaluación intermedia¹⁰⁹, en el Programa FAMI no se incluye actuaciones de cooperación en materia de inmigración. No obstante, se señala la participación de la AR en encuentros internacionales, en la Red Europea de Migraciones, así como en los Comités y encuentros internacionales en materia migratoria y la participación en una jornada de trabajo e intercambio de experiencias con otros Estados Miembros, relativa a las buenas prácticas en integración y acogida de solicitantes y beneficiarios de PI en España.

¿Qué progresos se han realizado en la creación de capacidades en materia de integración y migración legal en los Estados miembros y cómo ha contribuido el Fondo a lograrlos?

En el Informe de Ejecución Anual de 2022 se señala: *“Dado que con el resto de actuaciones desarrolladas en este Objetivo Específico ya se alcanzaba una ejecución financiera cercana al 100%, las operaciones previstas inicialmente en el Programa Nacional para cofinanciación por parte de FAMI dentro del OE2.ON3 Capacidad, finalmente han sido desarrolladas por la Secretaría de Estado de Migraciones con cargo a presupuesto nacional (fundamentalmente la recogida, análisis y difusión de datos y estadísticas y el desarrollo de sistemas de evaluación e indicadores para medir los resultados y facilitar la selección de buenas prácticas)”¹¹⁰.*

La AR ha participado con el Observatorio Permanente de la Inmigración, (OPI) y el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) en diversos proyectos, pero estos no han sido incluidos en las cuentas FAMI 2014-2020, según se ha comentado desde la AR; no obstante, se declararán en el siguiente periodo 2021-2027, tal como se recoge en el Informe Anual de Ejecución de 2021.

En el Informe de Ejecución Anual de 2022 se señala que: *“ el personal del MISSM ha recibido formación específica sobre la gestión, el seguimiento y el control de FAMI, la trata de seres humanos y los posibles beneficiarios de PI, el sistema nacional de acogida de solicitantes de asilo, refugiados y beneficiarios de PI, así como la formación del Fondo Social Europeo y la complementariedad con FAMI.”*

Además, el personal del MISSM ha recibido formación general sobre gestión de subvenciones, procedimiento

¹⁰⁹ Informe de Evaluación Intermedia de 2017 (pag 21).

¹¹⁰ Son operaciones de OBERAXE y OPI que no se presentaron a cofinanciación. Entre ellas: Análisis y seguimiento de sentencias en materia de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia; Realización de la encuesta: Actitudes de la población española ante la inmigración 2018”; Informe: “Evolución del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia en España”, Informe-encuesta 2017; Sensibilización para la protección de incidentes de racismo, xenofobia y otras formas de intolerancia al ámbito sanitario, 2016, etc.

administrativo, gestión presupuestaria y otros cursos relacionados con la inmigración. La formación está contemplada en el PN dentro de Objetivo nacional Capacidad orientada a temas de integración, víctimas de trata, violencia de género, así como talleres y cursos para mejorar la eficacia y calidad de ejecución de los proyectos cofinanciados por FAMI". No obstante, esta formación está integrada dentro de los Planes Generales de Formación del Ministerio, por lo que no han sido financiados con FAMI. En todo caso, contribuyen a una mejor capacitación del personal gestor del FAMI y, con ello, a los objetivos del PN.

1.3.4. Objetivo Específico 3: Retorno

Como se ha comentado en párrafos anteriores se ha realizado una encuesta a los distintos actores intervinientes en FAMI. Uno de los focos principales era conocer la valoración que los mismos otorgaban a los logros alcanzados en dos escenarios: a) bajo financiación FAMI; b) si no hubiera habido financiación FAMI y se hubieran tenido que utilizar recursos procedentes de presupuestos públicos.

El resultado obtenido es de una valoración de 4,38 puntos (sobre 6) de los logros alcanzados con FAMI, mientras que esa valoración disminuye a 2,54 en el caso de que la financiación procediera de presupuestos públicos, con lo que se pone de manifiesto que el fondo FAMI es efectivo en abordar actuaciones en materia de integración.

Además, a los distintos grupos de interés se les solicitó que valoración les merecía distintas actuaciones realizadas al retorno. En el cuadro adjunto, puede observarse los resultados obtenidos, como comentario general hay que destacar que los distintos aspectos considerados reciben, en general, una valoración igual o superior a 4 puntos en promedio (sobre 6). Entrando en más detalle se tiene:

- Los distintos agentes otorgan una valoración de 4,2 puntos a las mejoras de las condiciones de internamiento y de la calidad de vida de los internos en los CIE y CETI.
- En cuanto al cumplimiento de los programas de acompañamiento en los CIE, la valoración es de 4,20 puntos, siendo la más relevante las acciones para la formación de personal, seguido de las destinadas a alimentación y servicios sanitarios. Por el contrario, aunque con un valor elevado, las acciones destinadas a prestar servicios sociales es la menos valorada, 3,6 puntos, con lo que es susceptible de mejora.
- En cuanto a los CETI, las medidas de acompañamiento alcanzan similar valoración, siendo más heterogéneo por tipología de actuaciones. En este caso, las más valoradas son las relativas a la seguridad y la gestión administrativa (4,71 puntos) y, la que menos las relativas a los servicios sociales, como en el caso anterior, 3,8 puntos, actuaciones igualmente susceptibles de mejora.
- Las actuaciones destinadas a facilitar el retorno voluntario alcanzan una valoración promedio de 4,54 puntos y las destinadas a la preparación de las operaciones de retorno las más valoradas, 4,82 puntos.
- Significativa es la valoración de la reintegración satisfactoria para los inmigrantes que presenta una valoración media de 5,0 puntos.
- En el caso de la valoración del respecto a los derechos humanos en operaciones de retorno forzoso, su valoración es de 4,13 puntos.

Pregunta de evaluación: ¿Cómo ha contribuido el Fondo a potenciar estrategias de retorno justas y eficaces en los Estados miembros que contribuyan a combatir la inmigración ilegal, haciendo hincapié en la sostenibilidad del retorno y la readmisión efectiva en los países de origen y tránsito?

El FAMI contribuye a potenciar estrategias de retorno a través de dos programas:

Cuadro 14. Valoración aspectos relevantes en las operaciones de retorno¹¹¹

| Aspectos relevantes de las operaciones de retorno | Valoración promedio |
|---|---------------------|
| Mejora de las condiciones de internamiento y de la calidad de vida de las personas que van a retornar a sus países de origen en los Centros de Internamiento de Emigrantes | 4,20 |
| -CIE | 4,00 |
| -CETI | 4,40 |
| Cumplimiento de los programas de acompañamiento destinados a personas que van a retornar a sus países en los Centros de Internamiento de Emigrantes (CIE). | 4,20 |
| -Asistencia relativa a alimentación y servicios sanitarios | 4,57 |
| -Acciones para prestar servicios sociales | 3,60 |
| -Actuaciones de detección de especial vulnerabilidad | 4,20 |
| -Acciones para la seguridad y gestión administrativa | 4,00 |
| -Acciones para la formación de personal (procedimientos administrativos y operativos) | 4,63 |
| Cumplimiento de los programas de acompañamiento destinados a personas que van a retornar a sus países en los Centros de estancia Temporal de Inmigración (CETI). | 4,23 |
| -Asistencia relativa a alimentación y servicios sanitarios | 4,17 |
| -Acciones para prestar servicios sociales | 3,80 |
| -Actuaciones de detección de especial vulnerabilidad | 4,17 |
| -Acciones para la seguridad y gestión administrativa | 4,71 |
| -Acciones para la formación de personal (procedimientos administrativos y operativos) | 4,29 |
| Facilitación del retorno voluntario de personas inmigrantes a sus países de origen | 4,54 |
| -Preparación operaciones de retorno | 4,82 |
| -Acciones de acompañamiento (necesidades personales) | 4,50 |
| -Refuerzo capacidad | 4,30 |
| Reintegración satisfactoria para los inmigrantes | 5,00 |
| El retorno forzoso se ha realizado asegurando el respeto a los derechos humanos | 4,13 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta on line

-Programa de retorno voluntario¹¹² : se trata de un tipo de retorno para personas inmigrantes, en situación administrativa irregular o regular, que deseen retornar a sus países de origen para su reintegración, viable y sostenible y emprender un nuevo proyecto de vida. Se centra en el diseño de itinerarios individuales o familiares. Incluso pueden otorgarse anticipos de prestaciones contributivas de desempleo a trabajadores que retornen. FAMI cofinancia:

¹¹¹ Las preguntas relativas a estas cuestiones fueron contestadas por personas que señalaron que habían tenido relación con el OE3 (13 personas). En cada caso, las respuestas se corresponden con personas cualificadas/expertas en los distintos aspectos. Son personas, principalmente, gestores y responsables de la gestión de esta tipología de proyectos, que son representativas de sus equipos.

¹¹² Se gestionan a través de subvenciones convocadas en régimen de concurrencia competitiva para organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales

+Proyectos de retorno voluntario asistido y reintegración: se centra, principalmente, en personas en situación de vulnerabilidad.

+Proyectos de retorno voluntario productivo: tiene como objetivo facilitar el retorno a través de itinerarios individualizados de retorno y reintegración (habilidades para el emprendimiento, actividades de formación en autoempleo y gestión empresarial, como asistencia técnica, seguimiento de la puesta en marcha de iniciativas empresariales asociadas al retorno, entre otras).

-Programa de retorno forzoso: Se trata de un tipo de retorno para los inmigrantes en situación irregular, a los que se traslada en condiciones de seguridad. Se lleva a cabo mediante la organización de vuelos y colaboración de las fuerzas de seguridad, así como de los países de origen. Incorpora medidas de acompañamiento para las personas que se hallen en territorio español.

Los objetivos de la estrategia en materia de retorno en FAMI se centran, principalmente, en la mejora y ampliación de las infraestructuras en los CIE, así como las condiciones de alojamiento, el refuerzo de los servicios asistenciales de carácter integral, la mejora de las condiciones de las instalaciones de los CETI de Ceuta y Melilla, la formación específica a personal implicado en tareas de retorno, la mejora de la seguridad en los traslados, así como en reforzar la cooperación internacional con terceros países.

Con el FAMI se han desarrollado las siguientes actuaciones, que contribuyen a facilitar el retorno de aquellos migrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad y desempleo:

-Mejora de infraestructuras y equipamiento de CIE, que contribuye a atender las necesidades de los inmigrantes.

-Prestación de asistencia sanitaria, social, humanitaria y de manutención en los CIE y en los CETI, contribuyendo a las necesidades de los inmigrantes, debido al deterioro físico y a la carencia de apoyos sociales, familiares y medios económicos. Se han realizado actuaciones para la detección de la vulnerabilidad. Con ello se ha contribuido a la mejora de la calidad de vida de los internos en los centros mencionados.

-Se realizaron proyectos de ejecución relativos a la financiación de los servicios prestados en los CETI de Ceuta y Melilla, cuyos gastos se han asignado a los objetivos específicos Acogida y Asilo y Retorno; no obstante, entre las personas beneficiarias se hallan aquellas pendientes de retornar a sus países. FAMI ha financiado al personal funcionario de estos CETI.

-Se han desarrollado proyectos de retorno asistido de reintegración y para un exitoso retorno de aquellas personas que desean regresar a sus países de origen, mediante la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, dirigida a Entidades sin ánimo de lucro. Se trata de personas en riesgo de exclusión social y en una situación de especial vulnerabilidad, para las que se desarrolla un itinerario integral, con servicio personalizado, para facilitar el proceso de retorno (incluye la selección y acogida, la orientación para el retorno, la formación para el empleo o el emprendimiento, el apoyo a la reintegración y el seguimiento). Con ello se contribuye a mejorar el proceso de retorno de las personas a sus países de origen.

-Se han implementado proyectos de ayudas complementarias al abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo (APRE), contribuyendo a la mejora de la economía de las personas retornadas.

-Se han realizado acciones de transporte de repatriados, desarrollando misiones de escolta de funcionarios a extranjeros en retorno forzoso (por vía aérea o marítima), contribuyendo a la mejora de los mismos y para la seguridad del traslado de los NTP en situación irregular.

-No se han podido realizar las Comisiones de identificación de NTP con cargo a FAMI, por la complejidad documental que genera el pago de las mismas, y se han ejecutado con presupuesto nacional¹¹³.

A diferencia de los objetivos específicos anteriores, en el relativo a retorno el fondo FAMI ha financiado el 100% de las actuaciones implementadas, según información facilitada por la SGGFE.

Como indicadores del impacto causado por estas medidas, según se establece en la metodología de la CE, se hallan los siguientes (ANEXO III):

-El número de nacionales de terceros países retornados a raíz de una orden de abandonar el territorio (SO3I1 a)) fue de 5.189 personas en 2022, frente a 11.206 en 2014, lo que supone un descenso del 53,7%. Al respecto, cabe señalar que desde el inicio de la implementación del FAMI este indicador ha seguido una tendencia descendente. Entre los países de retorno los más significativos se hallan: Colombia, Honduras, Perú, Nicaragua, Brasil y Argentina.

Cuadro 15. Indicadores de resultado del OE3¹¹⁴

| INDICADOR | 2014 | 2022 | VARIACIÓN |
|--|--------|--------|-----------------------|
| SO3I1 a) Número de nacionales de terceros países retornados a raíz de una orden de abandonar el territorio | 11.206 | 5.189 | -53,7% |
| SO3I1 b) Número de nacionales de terceros países a quienes se haya ordenado abandonar el territorio | 33.369 | 12.431 | -62,7% |
| SO3I1 Número de retornos a raíz de una orden de abandonar el territorio con respecto al número de nacionales de terceros países a quienes se haya ordenado abandonar el territorio | 33,6% | 41,7% | 8 puntos porcentuales |

Fuente: Los datos han sido proporcionados por la CE a partir de Eurostat y EUAA y elaboración propia.

-El número de nacionales de terceros países a quienes se haya ordenado abandonar el territorio (SO3I1b)) se situó en 2022 en 12.431 personas, frente a 33.369 en 2014, lo que supone un descenso del 62,7%.

-El número de retornos a raíz de una orden de abandonar el territorio con respecto al número de nacionales de terceros países a quienes se haya ordenado abandonar el territorio se situó en el 41,7% en 2022, frente al 33,6% registrado en 2014.

¿Qué progresos se han realizado para apoyar las medidas de acompañamiento de los procedimientos de retorno, y cómo ha contribuido el Fondo a lograr estos progresos?

En el ámbito de las medidas de acompañamiento, FAMI tiene por objetivos prioritarios: a) sustitución de las infraestructuras de los CIE de Algeciras y Málaga por instalaciones de nueva planta; construcción de un nuevo CIE en Madrid y mejora de las infraestructuras en todos los centros, b) manutención, asistencia social, sanitaria y asistencial e higiene personal para mejora de condiciones de vida de los internados en los CIE, c) Mejora y ampliación de la capacidad, medios e infraestructuras en los CETI, d) manutención, alimentación e higiene personal y servicios sanitarios y asistenciales para los acogidos en los CETI, e) Actuaciones para prestar asistencia

¹¹³ "Para realizar retornos forzosos de personas indocumentadas, es necesario verificar su intensidad, para luego solicitar el retorno a los países de origen", en opinión de un experto en FAMI

¹¹⁴ No se dispone de información sobre: "decisiones de retorno adoptadas con respecto a los solicitantes de asilo rechazados", ni "Retornos reales de solicitantes de asilo rechazados", por ser información de acceso restringido (no tiene difusión pública), por ser datos sensibles, tal como se ha expuesto anteriormente.

integral, f) formación de personal encargado de los procedimientos administrativos y operativos, g) actuaciones para la detección de situaciones de especial vulnerabilidad en CIE y CETI, así como de detección de casos de trata de seres humanos

FAMI contribuye a las medidas de acompañamiento a través de las actuaciones que ha realizado, entre las que cabe destacar:

- La mejora de las condiciones de vida de los internos en los CIE, mediante la financiación del coste de limpieza, junto con el gasto de manutención y asistencia sanitaria (reconocimiento y atenciones médicas), asistencial e higiene personal de las personas internadas en CIE. Estos proyectos contribuyen a la cobertura de las necesidades médicas y de manutención de los internos que se encuentran a la espera de ejecución de sus expedientes de expulsión.

- +También se ha financiado la prestación de asistencia social y humanitaria en estos centros por parte de Cruz Roja Española.

- Se han reformado instalaciones de los CIE para mejorar las condiciones de internamiento y lograr una mejor calidad de vida a los ingresados. En concreto, se ha mejorado las infraestructuras y redistribución de espacios y adecuación a nuevos usos en los CIE de Barcelona, Las Palmas, Murcia, Tenerife y Valencia. Además, se ha construido un nuevo centro CIE en Algeciras (Cádiz), cumpliéndose uno de los objetivos planificados. Con ello se contribuye a mejorar la calidad de vida de los internos, al disponer de unas instalaciones adecuadas en cuanto a funcionalidad, seguridad y habitabilidad

- +Sin embargo, no se ha sustituido el CIE de Málaga que también estaba previsto. Tampoco se ha realizado la construcción de un nuevo CIE en Madrid. Está previsto que este proyecto tenga continuidad en el próximo Marco Financiero 2021-2027.

- En relación con los CETI, no se han realizado actuaciones de mejora y ampliación de la capacidad, medios e infraestructuras en los CETI, con las que se tenía previsto un aumento de 500 plazas.

- En los CETI de Ceuta y Melilla¹¹⁵ se realizaron proyectos relativos a la financiación de los servicios prestados. Al respecto, cabe destacar que la asignación de los gastos del CETI se ha distribuido entre dos objetivos específicos del Fondo: Acogida y Asilo (67 %) y Retorno (33 %), en función del número de destinatarios atendidos en cada Centro según su situación administrativa (gastos correspondientes a tanto para la operación de personal como para la de contratos). Parte de las personas atendidas eran NTP con perfil de retorno (personas que se encuentran de manera irregular o han pedido asilo y se les ha denegado).

- Se ha capacitado a 191 personas, miembros de la Dirección General de la policía, con lo que se supera en un 636,7% el objetivo (30 personas).

- No se han realizado los estudios, análisis y evaluación de proyectos de retorno y de asistencia integral, así como las jornadas de intercambio de buenas prácticas en materia de retorno previstas.

¿Qué progresos se han realizado hacia la aplicación efectiva de las medidas de retorno (voluntario y forzoso) y cómo ha contribuido el Fondo a lograr estos progresos?

En relación con las medidas de retorno, tanto voluntario como forzoso, hay que señalar que los objetivos fijados en el PN FAMI no se han alcanzado. Personas implicadas en su gestión señalan las dificultades de estimar el nivel de personas a retornar. No obstante, FAMI si ha contribuido a los programas de retorno establecidos en su planificación, de hecho, el número de operaciones de repatriación supervisadas cofinanciadas por el Fondo asciende a 562, cuando estaban planificadas 200, es decir, son un 281,0% del objetivo.

En el retorno voluntario, es difícil estimar la demanda existente, ya que ésta depende de la situación del ciclo económico y de las condiciones que se ofrecen, de tal manera que cuando hay dificultades en acceder al mercado de trabajo o en el acceso a la vivienda, la demanda de retorno aumenta y viceversa, tal como han

¹¹⁵ Informe de Ejecución Anual de 2020.

señalado personal implicado en desarrollo de FAMI. Al respecto, hay que destacar que los años en los que se ha implementado FAMI, la economía española se hallaba inscrita en una senda de clara recuperación económica (salvo algún año puntual, como 2020), que hacía menos atractivo el retorno voluntario al país de origen. Como consecuencia, han sido 8.943 personas las que han retornado voluntariamente, cuantía que supone un 29,8% de la meta u objetivo, con lo que el grado de ejecución es valorado como “**muy bajo**”, debido a que la demanda ha sido inferior a la prevista.

En cuanto a actuaciones relativas a la asistencia otorgada a las personas que retornan, el número de personas se eleva a 32.034, un 106,8% de la meta (30.000 personas). Al respecto, como se ha expuesto en párrafos anteriores, la valoración otorgada por los distintos actores que han intervenido en FAMI alcanza los 4,5 puntos (sobre 6), que se considera muy positiva, principalmente, en lo que respecta a la preparación de las operaciones de retorno (4,8 puntos).

Cuadro 16. Indicadores comunes y específicos del OE3

| Indicadores* | Valor previsto 2023 [1] | Registrado 2022 [2] | Eficacia/Avance hacia la meta IIPP (%) [3]= [2]/[1] | Valoración criterio eficacia |
|--|----------------------------|------------------------|--|------------------------------|
| SO3R1(C1)-Nº de personas que han recibido formación en temas relacionados con el retorno con ayuda del Fondo | 30 | 191 | 636,7% | Meta alcanzada |
| SO3R2(C2)-Nº retornados han recibido asistencia cofinanciada por el Fondo, previa o posterior al retorno, para su reintegración | 30.000 | 32.034 | 106,8% | Meta alcanzada |
| SO3R3(C3)-a) Nº de retornados cuya vuelta ha sido cofinanciada por el Fondo, retorno voluntario | 30.000 | 8.943 | 29,8% | Muy bajo |
| SO3R3(C4)-b) Nº de retornados cuya vuelta ha sido cofinanciada por el Fondo, personas repatriadas | 53.000 | 50.735 | 95,7% | Muy alto |
| SO3R4(C5)-Nº de operaciones de repatriación supervisadas cofinanciadas por el Fondo | 200 | 562 | 281,0% | Meta alcanzada |
| C6_ Nº de proyectos subvencionados con cargo al Fondo para desarrollar, supervisar y evaluar políticas de devolución en los EEMM | 1 | 0 | 0,0% | Muy bajo |

Fuente: Informe de Ejecución Anual 2022 y elaboración propia. *La codificación es la siguiente: SOxRx es la codificación de la CE y CX es la que aparece en los Informes Anuales de Ejecución.

FAMI ha contribuido al retorno voluntario con actuaciones que promueven un retorno asistido y de reintegración, así como el retorno productivo, que entre otras acciones se puede incluir una intensa labor de difusión y comunicación por parte de las ESAL, entidades que han sido las responsables de poner en ejecución los distintos proyectos realizados este ámbito.

En el primer caso, las acciones están destinadas a personas en situación administrativa regular e irregular en los que se ha tenido en cuenta situaciones de estar en riesgo de exclusión o en una situación de especial vulnerabilidad a través de itinerarios individualizados, en los que se suministra orientación, ayuda económica de reintegración y el billete de regreso necesario para su retorno. A lo largo del proceso, se apoya a las personas que quieren retornar psicosocialmente y se les contextualiza la realidad del país de origen, a fin de que su vuelta sea lo más normalizada posible y con una red social que facilite su nueva instalación en el país.

En el segundo caso, retorno productivo, se trata igualmente, de atender a personas en situación de riesgo de experimentar una vulnerabilidad social (principal requisito de selección), para los que se desarrolla un itinerario

individual integral para facilitar el proceso de retorno productivo. Se les dota de las competencias, habilidades y recursos necesarios para su posterior reasentamiento efectivo en sus países de origen con proyectos productivos y acompañamiento psico-social y familiar en origen.

Con respecto al retorno forzoso, FAMI ha contribuido al retorno forzoso de personas que no quieren retornar por voluntad propia a sus países (o de tránsito o a un tercer país que acepte recibirlas) pero que están en situación administrativa irregular, generalmente en virtud de un acto o decisión de carácter administrativo o judicial. La contribución se realiza: a) mediante el aumento y la mejora de las condiciones de estancia de los internos en los centros de internamiento existentes (por ejemplo, con prestación de asistencia social, sanitaria, jurídica y humanitaria); b) contribuyendo al traslado entre centros dentro del territorio nacional, para el que se han adquirido 10 autobuses, así como con el aumento de las capacidades de gestión de vuelos; c) mejorando la seguridad en el traslado, a través del servicio de escoltas en los vuelos y facilitando las condiciones de viaje¹¹⁶, para ello se financian comisiones de servicio de agentes de la policía en misión de escolta¹¹⁷. FAMI financia al personal funcionario de los CETI.

Ahora bien, el número de personas afectadas depende del flujo de entrada de inmigrantes irregulares al país, aspecto que es difícil de prever¹¹⁸. A todo ello, hay que añadir las dificultades que pueda haber al momento de retornar esas personas, ya que pueden surgir problemas con los países destinatarios en el sentido de que pueden no aceptarlas, es decir, no haya colaboración. Con FAMI, el número de personas repatriadas ha sido superior que, en el caso anterior, llegando a 50.375, que no llega al objetivo, pero alcanza un 95,7% de la meta planificada, por lo que el grado de eficacia se valora como “muy alto”.

En FAMI se incluía unas iniciativas conjuntas para el retorno e integración de MENA en sus países de origen, pero no existe contribución financiera; no obstante, España participa en campañas de información en terceros países y en los Estados miembros, para la reunificación familiar y reintegración de menores a través de proyectos educativos a largo plazo en los países de retorno seleccionados. De hecho, España participa, junto a Francia, Holanda, Italia, Grecia y Bélgica, en la acción específica “Organización de proyectos de reintegración conjunta de MENA”, en la cual Francia tiene papel líder, tal como se refleja en la Medida específica 7 del Programa FAMI. Como parte de esta acción, España, sin previsión de contribuir financieramente, participa en las campañas informativas y en la cooperación en la reintegración de MENA en sus países de origen, así como en actuaciones destinadas a obtener un mejor conocimiento de las rutas migratorias de los ME.

Un comentario obtenido de la encuesta sería el siguiente:

¹¹⁶ Informe de Ejecución Anual de 2022: “Destacar que el gasto efectuado por España para este proyecto supera el importe incluido en el PN, dado que, para cumplir de forma adecuada con las normas de elegibilidad según la Autoridad de Auditoría, solamente se ha solicitado financiación para aquellos retornos que suponen la efectiva salida del territorio nacional. Con presupuesto nacional se ha financiado el resto de los traslados internos necesarios para llevar a cabo de una forma adecuada la gestión del retorno.”

¹¹⁷ Informe Ejecución Anual de 2016: “La AD dentro de esta medida ha implementado un proyecto de gastos de dietas con misión de escoltas de extranjeros en retorno forzoso, con la ejecución del mismo se ha conseguido mejorar la seguridad de los dispositivos de retorno forzoso, cumpliendo así con lo establecido en la normativa comunitaria sobre asistencia en casos de tránsito de repatriación o alejamiento por vía aérea, con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de Libertades Fundamentales y demás normativa internacional sobre la materia. Durante el desarrollo de este proyecto se han generado 8.757 comisiones de servicio de agentes de policía en misión de escolta que han permitido conseguir los objetivos previstos”.

¹¹⁸ Hay diversos estudios relativos al número de personas en situación en España en diversos años como el estudio de FUNCAS: “La población extranjera en situación irregular en España: una estimación” de mayo de 2024. No obstante, estas estimaciones tienen en consideración distintas tipologías de personas que no están relacionadas directamente con el retorno forzoso, al tratarse, por ejemplo, de personas que no han conseguido regularizar su situación administrativa a través de los cauces legales previstos (personas pendientes de asilo, entradas de personas por arraigo, entre otras). En el presente documento, lo que se trata de señalar es la dificultad de prever el número de migrantes irregulares que puedan ser candidatos al retorno forzoso, ya que depende en gran medida de los flujos de entrada al país.

-“Dado que el retorno voluntario productivo (asociado a la puesta en marcha de una iniciativa empresarial) es una potente herramienta para conseguir la reintegración, proporcionando medios de vida para los retornados, sus familias e incluso para su comunidad, se propone aumentar la cuantía del Fondo para financiar este tipo de proyectos”. (entidad beneficiaria, nota del equipo evaluador).

¿Qué progresos se han realizado para mejorar la cooperación práctica entre los Estados miembros y/o con las autoridades de terceros países en materia de medidas de retorno, y cómo ha contribuido el Fondo a lograr estos progresos?

Dentro de este objetivo nacional (el ON3 dentro del OE3), FAMI tenía por objetivos principalmente, la cooperación con terceros países receptores de personas retornadas, la cooperación con fuerzas de seguridad en países de origen o tránsito del Norte y Centro de África (Mauritania, Senegal y otros que puedan valorarse en un futuro), la cooperación con el Reino de Marruecos, estudios, análisis y evaluación de proyectos y la creación de redes de apoyo al retorno.

En relación con la cooperación con terceros países prevista, en el Informe de Ejecución Anual de 2022 se señala que el gasto generado por los acuerdos bilaterales firmados con Mauritania y Senegal ha sido cubierto con presupuesto nacional¹¹⁹, y no se han presentado a su cofinanciación con este Fondo, dado que la mayoría de las operaciones realizadas en base a los mismos se corresponden con Objetivos incluidos en el Fondo de Seguridad Interior y que, por ello, no ha habido Planes de Acción

Tampoco se han realizado los estudios, el análisis y la evaluación de los proyectos de retorno y la asistencia integral, así como los seminarios de intercambio de buenas prácticas en materia de retorno previstos en el Programa Nacional y la evaluación de los proyectos de retorno, podrían llevarse a cabo en el nuevo marco financiero.

No obstante, desde 2016 y hasta 2019, la AR formaba parte de la red ERIN (Red Europea para la Reintegración), que es una plataforma de cooperación intergubernamental para el intercambio de ideas, experiencias, conocimiento y mejores prácticas en el área del retorno voluntario asistido con reintegración en los países de origen, para el desarrollo de proyectos conjuntos y para la armonización de las políticas de reintegración. El objetivo es lograr la reinserción de retornados en sus países con vistas al retorno sostenible y dotar de nuevos recursos a las zonas de retorno¹²⁰. Con posterioridad, ERIN ha cesado sus actividades, las cuales han sido absorbidas por la red ERRIN, en la que España no participa, según han expresado desde la AR.

1.3.5. Casos especiales y emergencias

Pregunta de evaluación: ¿Cómo ha contribuido el Fondo a reforzar la solidaridad y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros, en particular hacia los más afectados por los flujos migratorios y de asilo, también mediante la cooperación práctica?

Con FAMI no se han financiado actuaciones de solidaridad

¹¹⁹ La AD tiene dificultades para justificar gastos realizados fuera de la Unión Europea.

¹²⁰ Plan Nacional FAMI 2014-2020, de 2024, pág 29

¿Cómo contribuyó el Fondo al traslado de solicitantes de asilo (reubicación con arreglo a las Decisiones del Consejo (UE) 2015/1523 (1) y (UE) 2015/1601 (2))?

En las Decisiones del Consejo (UE) 2015/1523 y (UE) 2015/1601 se aborda la problemática de la crisis del Mediterráneo y de la llegada de emigrantes a Italia y Grecia sin precedentes, incluidos solicitantes de PI, ejerciendo una fuerte presión sobre sus sistemas de migración y asilo. Es por ello, que el Consejo Europeo adoptó una serie de medidas para reforzar la solidaridad y la responsabilidad al interior de Europa y se comprometió a incrementar la ayuda de emergencia a los Estados miembros de primera línea y a estudiar opciones para organizar la reubicación de personas entre los Estados miembros sobre una base voluntaria.

El compromiso de España según la Decisión del Consejo 2015/1523 era de 1.300 personas, 780 desde Italia y 520 desde Grecia. Y, según la Decisión del Consejo 2015/1601 era de 1.896 personas desde Italia y 6.127 desde Grecia, en total 8.023 personas, teniendo prioridad aquellas en situación de vulnerabilidad. Con lo que, en su conjunto, el compromiso total era de 9.383 personas. Los resultados obtenidos y, por tanto, la contribución FAMI, son los siguientes:

- El total de personas reubicadas ha sido de 1.359 personas, cuantía inferior en un 85,4% a la asignación que para España se estableció.
- En relación con Italia, se reubicaron 235 personas, un 91,2% menor al compromiso.
- Con respecto a Grecia, se reubicaron 1.124 personas, un 83,1% inferior al compromiso.

Además, habría que añadir la realización de viajes a Grecia y a Italia para orientación e información cultural a posibles participantes en el FAMI.

Cuadro 17. Personas reubicadas atendiendo a las Decisiones de la CE

| Reubicados Decisión CE | Procedencia | 2016-2017 | 2018-2019 | TOTAL |
|-------------------------|-------------|-----------|-----------|-------|
| Reubicación (2015/1523) | Italia | 205 | 30 | 235 |
| Reubicación (2015/1523) | Grecia | 520 | | 520 |
| Reubicación (2015/1601) | Grecia | 603 | 1 | 604 |

Fuente: Informe Anual de Ejecución 2022

En cuanto a los bajos niveles alcanzados, en el Informe de Ejecución Anual de 2019¹²¹ se señala: “En cuanto a la reubicación, es preciso señalar que, fruto de las últimas ofertas de reubicación realizadas por el Gobierno español en Julio de 2017, en el marco de los compromisos de reubicación asumidos en virtud de las decisiones del Consejo Europeo de 2015 y 2016, en septiembre de 2017 la Unidad griega de reubicación agradeció las ofertas que España les hizo llegar y la insistencia en cumplir con nuestros compromisos, pero informó de que no disponía de personas reubicables. Meses antes, en un correo diplomático que trasladó Exteriores, con fecha de 15 de febrero de 2018, la Embajada en Roma informó sobre las dificultades que encuentra la Unidad de Asilo italiana para localizar a los candidatos a reubicación y la dificultad que encontraban para ejecutar las últimas comunicaciones que habíamos realizado”.

¿Cómo ha contribuido el Fondo al traslado entre Estados miembros de beneficiarios de protección internacional?

¹²¹ Anexo al Informe de Ejecución Anual de 2019

Como complemento a las actuaciones desarrolladas atendiendo a las Decisiones del Consejo (UE) 2015/1523 y (UE) 2015/1601, se ha reubicado de manera voluntaria a 202 personas, en el bienio 2018-2019, de las cuales 164 procedían de Malta y 38 de Italia, la mayoría nacionales de Eritrea, Nigeria, Sudán, Libia y Somalia.

Pregunta de evaluación: ¿ Cómo ha contribuido el Fondo a apoyar a los Estados miembros en situaciones de emergencia debidamente justificadas que requieren medidas urgentes?

Tal como se ha expuesto en párrafos anteriores, desde principios de 2017, tuvo lugar una intensa llegada de personas en barco a las costas españolas, así como a las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla. A ello, se une la llegada masiva a Canarias a partir de 2019 (principalmente entre octubre y noviembre de 2020), que requirió una atención urgente por cuestiones humanitarias y no había capacidad para recepcionar a estas personas, con lo que muchas tuvieron que ser alojadas en tiendas de campaña, espacios provistos por la administración pública, módulos prefabricados y hoteles. Y todo ello, en un contexto de la COVID 19, lo que provocó una sobreocupación en la recepción de los centros de los centros existentes para asistencia humanitaria. Por último, otra emergencia surgió en mayo de 2021, con la llegada de aproximadamente 12.000 inmigrantes en dos días (17 y 18) a Ceuta desde Marruecos, en un contexto de crecientes tensiones con las autoridades marroquíes; Ceuta ya tenía una considerable tensión cuando ocurrieron estos hechos, por lo que la presión migratoria se agudizó. Con ello se produjo una fuerte presión sobre el sistema de recepción e integración de personas que buscaban asilo y PI. Un gran número de personas carecía de medios económicos para sus necesidades básicas, estando en situación de extrema vulnerabilidad y provocando una situación de emergencia humanitaria.

Según el artículo 21 del Reglamento 516/2014: *“FAMI proporcionará ayuda financiera para hacer frente a las necesidades urgentes y específicas en caso de situación de emergencia”*, si bien en el PN no se incorporó ningún objetivo, se realizaron tres acciones de emergencia por parte de la AR, las dos primeras a través de la Cruz Roja, mediante subvenciones¹²²: a) adopción de medidas de emergencia para el aumento de las llegadas de inmigrantes y refugiados a España; b) refuerzo de la actuación en costas del programa de atención humanitaria de España (hubo hasta cuatro ampliaciones); c) adopción de medidas de emergencia contra el aumento de las llegadas de migrantes y refugiados a la costa y frontera de Ceuta a España. Igualmente, se realizaron dos acciones por parte de la AD, consistentes en la compra de vehículos y autobuses para garantizar la seguridad de los migrantes irregulares en sus traslados.

De los proyectos de la AR, en cuanto al primer proyecto, los objetivos eran: a) poner a disposición de los migrantes los recursos de alojamiento e higiene necesarios para garantizar una respuesta inmediata en sus llegadas habituales, b) el equipamiento logístico en los centros de emergencias, como inmediata respuesta para la intensa llegada de personas. En relación con el segundo, el objetivo principal era, además de la atención a inmigrantes, la implementación de medidas de prevención y control de la asistencia humanitaria para minimizar la exposición a la transmisión de la enfermedad, principalmente en Canarias, en que hubo periodos en los que llegaban casi 2.000 inmigrantes en menos de 48 horas, lo que generaba importantes dificultades para gestionar la recepción de su asistencia humanitaria. Y, en el tercer proyecto, se trataba de afrontar la gestión de la llegada masiva de inmigrantes en la ciudad de Ceuta.

Las actuaciones realizadas, en consonancia con los objetivos establecidos, han contribuido al incremento de la capacidad del país para hacer frente a la notable llegada de inmigrantes, en situaciones de emergencia, y, por tanto, ha contribuido a la asistencia por razones humanitarias a un elevado número de inmigrantes al momento de su llegada y satisfacer sus necesidades básicas, con atención de urgencia.

¹²²Tanto los proyectos de la AR como de la AD son Proyectos de Asistencia de Emergencias (EMAS)

Al respecto, cabe señalar que las ayudas de emergencia no van dentro del PN, ni de las cuentas financieras, tal como se ha señalado desde la SGGFE ¹²³.

¿Qué tipo de acciones de emergencia se llevaron a cabo?

En cuanto a las acciones de emergencia realizadas, hay que distinguir las desarrolladas por la AR y la AD. A continuación, se hace una exposición de las mismas.

-Actuaciones realizadas por la AR

Proyecto “Adopción de medidas de emergencia para el aumento de las llegadas de inmigrantes y refugiados”, del 1 de enero de 2018 al 29 de junio de 2019. Incluye medidas adoptadas por la urgencia de la llegada de migrantes y refugiados a España y fue financiado en un 90% por la UE (fondos de Emergencia de la Comisión Europea). Se otorgaron subvenciones a la Cruz Roja para desarrollar las actuaciones oportunas, que estaban destinadas a cubrir la compra de vehículos, material rodante y equipos adaptados para el alojamiento, asistencia médica y la cobertura de las necesidades básicas de los nuevos entrantes (alojamiento, higiene, ropa, mantas, entre otras). Los CETIs de Ceuta y Melilla, así como los CARs de Vallecas, Alcobendas, Valencia y Sevilla se focalizaron en proporcionar alojamiento, salud y atención social a los inmigrantes. Adquirieron bienes esenciales y proveyeron servicios para manejar las elevadas tasas de sobreocupación que tuvieron.

Proyecto “Refuerzo de la actuación en costas del programa de atención humanitaria de España”, 01 julio de 2019 al 31 de diciembre de 2021. Al igual que en el caso anterior, la Cruz Roja, a través de FAMI, desarrolló actuaciones para atender a los migrantes y prevenir la transmisión del covid, tanto entre las personas inmigrantes, como entre las personas que asistían a estas personas. Ante la notable llegada de inmigrantes a Canarias, el objetivo se centraba en ofrecer asistencia humanitaria a las personas que llegaban a lo largo de la costa que ya estaban alojados en otras instalaciones de emergencia que iban a ser cerradas o bien llegaban directamente. También se adoptaron actuaciones en el resto de puntos de llegada de la costa este de España (Almería, Murcia, Alicante e Islas Baleares), por la desviación de inmigrantes desde el paso del Estrecho.

Proyecto “Adopción de medidas de emergencia contra el aumento de las llegadas de migrantes y refugiados a la costa y frontera de Ceuta a España”, 17 mayo de 2021 al 31 de marzo de 2022. El proyecto ha financiado además de las actuaciones necesarias para atender a los migrantes, la adquisición de conocimientos específicos por parte de la Ciudad Autónoma de Ceuta, la normalización de procedimientos y preparación a utilizar en próxima crisis migratoria y afluencias regulares.

-Actuaciones realizadas por la AD

Los dos proyectos relativos a la mejora de la calidad de alojamiento y traslado de inmigrantes irregulares en situación de flujo masivo, éstos consistieron en la adquisición de 18 vehículos (2017) autobuses y 3 vehículos (2018-2019), respectivamente, que ha sido necesarios transformar para garantizar el traslado seguro de inmigrantes. En el primer caso, el objetivo era realizar transferencia de extranjeros irregulares entre centros de internamiento o su posterior retorno forzoso. En el segundo, también están relacionados con el traslado de viajeros, ante los trabajos que se realizaron en el CIE de Madrid.

¹²³ Tienen su propio procedimiento aparte (información proporcionada por la AR): 1) solicitud por el EEMM, 2) evaluación por parte de la COM, 3) firma del acuerdo de subvención entre el EEMM y la COM, 4) justificación final: informe de ejecución e informe del auditor sobre los gastos de emergencia presentados.

¿Cómo han contribuido las acciones de emergencia ejecutadas con cargo al Fondo a hacer frente a las necesidades urgentes del Estado miembro?

Las acciones acometidas han contribuido a afrontar las necesidades sociales, sanitarias y humanitarias generadas por la intensa llegada de inmigrantes a España:

- Atención de los migrantes llegados en situación de emergencia al país: comida, ropa, kits de higiene, entre otros aspectos.
- Aumento de la capacidad de alojamiento y de las condiciones de espacios de acogida (tiendas de campaña, furgonetas, entre otros).
- Creación de campamentos/refugios provisionales, en los que se ha tenido que limpiar y adaptar terrenos y espacios. Se incluyen instalaciones sanitarias, así como la compra de tiendas de campaña, realización de conexiones de agua y electricidad, compra de equipamiento, compra de bienes y servicios, etc.
- Asistencia médica y su traslado a centros de salud, para lo que ha sido necesaria la compra de vehículos, en caso de necesitarlo.
- Atención en los Centros de Migración, en los que se fortaleció las capacidades de atención, con especial focalización en los grupos más vulnerables.
- Contratación de personal, equipos informáticos, equipos de aire acondicionado, entre otros aspectos
- Realización de actividades socioculturales y socioeducativas, para favorecer la integración de los inmigrantes.

En el tercer programa de la AR, se contribuyó a mitigar la sobrecarga del sistema de recepción en Ceuta, tras la avalancha de migrantes en mayo de 2021. Se prestó alojamiento para menores y adultos no acompañados. Por su parte, la compra de vehículos securizados ha contribuido a un traslado más seguro de inmigrantes en situación irregular.

¿Cuáles fueron los principales resultados de las acciones de emergencia?

El primer proyecto EMAS permitió a la Cruz Roja ofrecer ayuda humanitaria a más de 70.000 personas, entre 2018 y 2019 y fortaleció su capacidad de respuesta en caso de situaciones de emergencia. Por su parte, en los Centros de Emergencia se atendió a 13.804 inmigrantes¹²⁴, superando las previsiones iniciales, 2.793 individuos pertenecían a grupos vulnerables. En concreto, los CARs proporcionaron asistencia a 1.377 inmigrantes, el CETI de Ceuta a 3.244 personas y el de Melilla a 9.183 personas. Se considera que el impacto sobre los grupos objetivo fue positivo (según Cruz Roja y MITRAMISS¹²⁵), ya que se aumentó el número de personas admitidas en los centros de migración y recibieron la adecuada atención, al respecto señalar que la experiencia acumulada por los Centros de Migración en proyectos cofinanciados por la UE ha sido de gran valor. Se realizaron actividades para personas vulnerables, tales como menores, personas que habían sido víctimas de trata, familias monoparentales, personas enfermas, entre otras.

Según el informe final del proyecto, se han alcanzado los objetivos establecidos en el acuerdo de subvención con la Comisión Europea¹²⁶. En el mismo se señala que el 100% de los inmigrantes que llegaron a vía marítima o

¹²⁴ Informe técnico final (2019) del Proyecto “Adoption of emergency measures towards the increase of arrivals of migrants and refugees in Spain - AE18MIGR”, pag 3

¹²⁵ Actual MISSM

¹²⁶ El 100% de los inmigrantes que llegaron a vía marítima o terrestre por sus fronteras a España recibieron asistencia humanitaria apropiada y en el momento de su llegada; el 100% recibieron una evaluación de salud y atención primaria adecuada, incluida la derivación a un establecimiento de salud cuando se consideró necesario, incluido el equipamiento necesario para la realización de las actuaciones

terrestre por sus fronteras a España recibieron asistencia humanitaria apropiada y en el momento de su llegada; el 100% recibieron una evaluación de salud y atención primaria adecuada, incluida la derivación a un establecimiento de salud cuando se consideró necesario, incluido el equipamiento necesario para la realización de las actuaciones del proyecto; y en los Centros de Migraciones se incrementaron los contratos de bienes y servicios (comida, lavandería, traslados, interpretación, etc.), así como la creación de puestos de personal adicional comparado con el inicial, lo que permitió mejorar los servicios ofrecidos (actividades socioculturales, visitas a centros médicos, el ayuntamiento, etc.) a fin de impulsar la integración de los inmigrantes en su nuevo entorno.

Como mejora, la Cruz Roja ha señalado la necesidad de mejorar la coordinación de los diferentes actores involucrados en situaciones de emergencia y la falta de protocolos. En cuanto a los Centros de Migración, en dicho informe se señala la necesidad de contratar personal adicional o adaptar los perfiles profesionales a las nuevas circunstancias.

Con el proyecto de *“Refuerzo de la actuación en costas para la atención humanitaria”* se atendió a 76.334 personas. En cuanto al origen de las personas atendidas, las de origen norteafricano fueron en aumento, a la par que disminuyeron las de procedencia subsahariana.

Con el proyecto de *“Adopción de medidas de emergencia contra el aumento de las llegadas de migrantes y refugiados a la costa y frontera de Ceuta a España”*, se atendió a 1.344 menores y a 2.751 adultos. A través de los refugios de emergencia, la Cruz Roja ha provisto de material para cubrir necesidades básicas, así como servicios sociales integrales y personalizados. Aunque las autoridades marroquíes tuvieron inicialmente una colaboración limitada, al final se consiguió que a principios de 2022 casi todos los migrantes adultos hubieran retornado a sus países de origen y solamente 350 menores permanecían en la ciudad.

1.4.Criterios de evaluación: Eficiencia

Pregunta de evaluación: ¿Se han alcanzado los objetivos generales del Fondo a un coste razonable?

La evaluación de la eficiencia del Fondo FAMI presenta una gran complejidad debido a la naturaleza diversa y multifacética de los proyectos que financia. Por un lado, se incluyen iniciativas de carácter estructural, como la construcción y modernización de infraestructuras o la mejora de sistemas de gestión administrativa. Por otro lado, se apoyan proyectos dirigidos a atender necesidades específicas de personas migrantes y solicitantes de asilo, cuyos perfiles son extremadamente heterogéneos en términos de vulnerabilidad, contexto cultural y necesidades particulares.

Esta diversidad hace que la medición de la eficiencia sea un reto tanto a nivel global como por objetivos específicos. Las diferencias entre los Objetivos Específicos (OE) del programa, así como entre los contextos nacionales e incluso locales donde se implementan los proyectos, dificultan la comparación de resultados y el establecimiento de métricas comunes. Además, la inclusión de personas NTP de alta vulnerabilidad añade una

del proyecto; y en los Centros de Migraciones se incrementaron los contratos de bienes y servicios (comida, lavandería, traslados, interpretación, etc.), así como la creación de puestos de personal adicional comparado con el inicial, lo que permitió mejorar los servicios ofrecidos (actividades socioculturales, visitas a centros médicos, el ayuntamiento, etc.) a fin de impulsar la integración de los inmigrantes en su nuevo entorno.

capa adicional de complejidad, ya que su situación requiere intervenciones específicas difíciles de evaluar bajo criterios generales de eficiencia.

En este contexto, la evaluación no solo debe abordar la relación entre recursos invertidos y resultados obtenidos, sino también considerar la adecuación y relevancia de las intervenciones según las necesidades de los destinatarios, la sostenibilidad de las acciones implementadas y su impacto a largo plazo. No obstante, en esta sección se presentan diferentes análisis que pretenden ofrecer evidencia sobre la eficiencia de la ejecución y gestión de las actuaciones desarrolladas en el marco del PN.

En primer lugar¹²⁷ se aborda un análisis de las ayudas recibidas por objetivos específicos (incluidos los casos especiales y la asistencia técnica) y por años. Se observa un aumento de estas a partir de 2019, siendo las más relevantes las destinadas al OE1, que suponen un 44,7% de las ayudas recibidas. Un segundo enfoque, es la comparación de las ayudas recibidas en relación con los beneficiarios, que en promedio asciende a 615,9€, siendo las más elevadas las correspondientes al OE1 y al OE3, al incorporar actuaciones en infraestructuras en el primer caso y en gastos de viajes por traslados con los migrantes irregulares de personal funcionario, así como por la compra de vehículos para los traslados de los mismos; por su parte, la ayuda media por beneficiario en el caso del OE2 es de menor cuantía, lo que se explica por el bajo coste de la tipología de actuaciones.

Un tercer análisis de la eficiencia está relacionado con los proyectos que el FAMI ha aprobado y ejecutado durante el periodo de estudio. Es de señalar que un proyecto tiene un periodo activo ligeramente superior a los 3 años y, sobre todo, destaca la aceleración en la aprobación y gestión de proyectos al final de periodo, pasando de 300 proyectos financiados al inicio del periodo hasta a más de 700 proyectos en los últimos años.

Por último, desde un enfoque cualitativo, se obtienen los datos que resultan de la encuesta realizada en la que se consultaba a los organismos ejecutores enmarcados en las estructuras orgánicas de la AR y la AD, sobre si los resultados alcanzados hasta la fecha se han logrado incurriendo en unos costes razonables, siempre teniendo en cuenta los objetivos perseguidos por el FAMI y dentro de la lógica de la gestión habitual de estas administraciones. En concreto, la valoración que han otorgado es en promedio de 4,6 puntos (sobre 6), lo que cabe concluir que se estima que los objetivos se han alcanzado a un coste razonable.

¿En qué medida se han alcanzado los objetivos generales del Fondo a un coste razonable desde el punto de vista de los recursos humanos y financieros utilizados?

Inicialmente, se analiza la ejecución del FAMI, examinando el presupuesto ejecutado entre el periodo 2014 y 2024. Durante el periodo se han ejecutado 447 millones de € (Contribución de la UE), de los cuales, la mayoría se han destinado al OE1 de Asilo (44,7%) y al OE3 (25,5%).

Además de la ejecución presupuestaria del periodo, el siguiente gráfico muestra la cuantía de las ayudas europeas para cada uno de los años analizados, así como la proporción de cada uno de los objetivos específicos. Hay que tener presente que las cantidades destinadas a PN han ido aumentando en distintas revisiones anuales por la UE, por ello se hace el cálculo por años:

- Se observa que la ejecución hasta 2018 era baja, a excepción del año 2017 con un máximo de 70M de €. Sin embargo, a partir de 2019, las anualidades de gasto aumentan considerablemente situándose al final del periodo por encima de 70 M€, con un máximo en 2019 de 80 M€.

¹²⁷ Una comparativa entre las ayudas recibidas y las planificadas ya se realizó al evaluar la eficacia financiera.

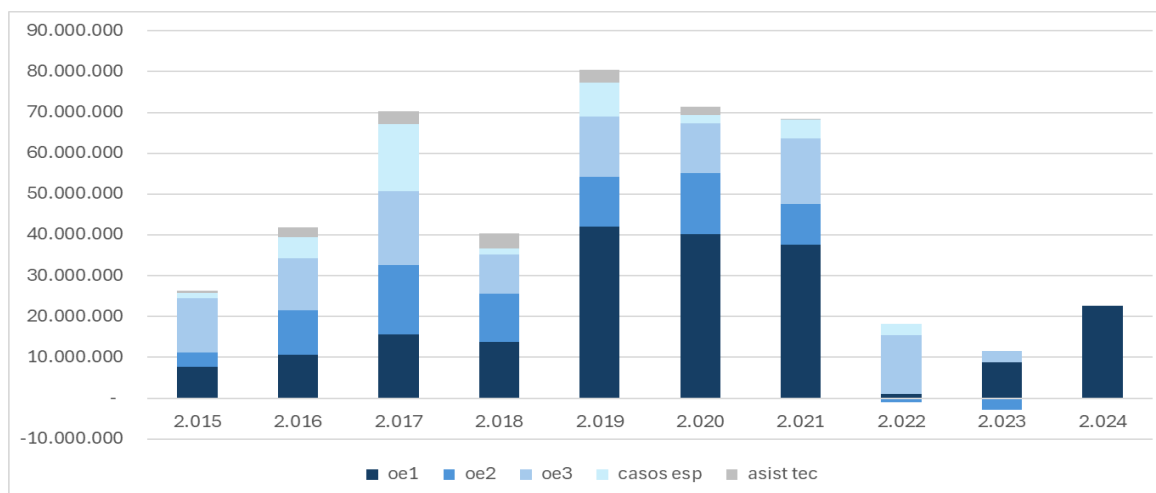
Cuadro 18. Ejecución presupuestaria del FAMI 2014-2020

| | Contribución de la UE/ euros | Porcentaje |
|-----------------------------|------------------------------|------------|
| OE1 Asilo | 199.952.081 | 44,7% |
| OE2 integración / migración | 76.414.633 | 17,1% |
| OE3 Retorno | 113.968.052 | 25,5% |
| Casos especiales | 42.036.000 | 9,4% |
| Asistencia técnica | 15.140.603 | 3,4% |
| Total | 447.511.369 | 100,0% |

Fuente: SGGFE y elaboración propia

• Por lo que se refiere a la estructura del gasto, el más importante es el OE1 de asilo, que supone el 44,7% del presupuesto del periodo analizado, pasando de 7,6 M€ el primer año de análisis, hasta los 42 M€ en 2019, el máximo de la serie. A continuación, está el OE3, que supone el 25,5% del presupuesto total, con valores ente 9,5M€ y 16M€ en la mayoría de los años, y el OE2, que es el objetivo más estable en aspectos de ejecución, ya que se mueve durante todos los años entre 10M€ y 16M€ en el periodo 2016-2021. También destaca el valor de 2024, cercano a los 22M de €, relacionado, principalmente, con un proyecto servicios de acogida y atención a necesidades básicas de personas desplazadas de Ucrania.

Gráficos 14. Ejecución del presupuesto ejecutado, por OE. Periodo 2014-2024



Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por la SGGFE

Un segundo análisis de eficiencia que se realiza consiste en poner en relación las ayudas globales incluidas en cada uno de los objetivos previstos en el PN para el conjunto del periodo analizado 2014-2024 con el indicador de realización o producto del programa dado por el número el número de destinatarios últimos (SO1R1, SO2R2 y SO3R3), con el fin obtener la inversión bruta del FAMI por persona destinataria del fondo. Las estimaciones se ofrecen en la siguiente tabla.

Los resultados indican que, la ayuda media por persona del conjunto de los tres objetivos específicos asciende a 615,9 €. En materia de asilo, la ayuda media por destinatario está en 1.656 €; en materia de integración es de 107,1€, exceptuando el monto destinado a evaluaciones; mientras que, en materia de retorno, la ayuda promedio es de 1.952,8€.

Cuadro 19. Coste por beneficiario por OE. Periodo 2014-2024

| Objetivos específicos | Coste por beneficiario en euros |
|-------------------------------------|---------------------------------|
| OE1 – Asilo | 1.655,5 |
| OE2 – Integración y migración legal | 107,7 |
| OE3 - Retorno | 1.952,8 |
| Total | 615,9 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la SGGFE.

Estas diferencias entre los costes unitarios de los OE se explican principalmente por el tipo de proyectos financiados y, por tanto, de gastos e inversiones incluidos en cada caso. Mientras que, en el OE1 de asilo, que presenta los costes por beneficiario altos, se incluyen inversiones importantes en infraestructuras y mantenimiento de plazas tanto de la red estatal de acogida (CETI y CAR), como de la de las ONG, así como la contratación de personal interino de apoyo de la OAR. En el OE3 de retorno se incluyen los gastos de viajes de los retornados (y de los escoltas en caso de retornos forzados), lo que eleva sustancialmente los costes, así como la compra de vehículos para el traslado. Finalmente, en el OE2 los gastos se circunscriben básicamente al desarrollo de proyectos, en general de bajo coste, destinados a un público más amplio sin incluir inversiones en infraestructuras, viajes, etc.

El ultimo análisis cuantitativo relacionado con la eficiencia está relacionado con los proyectos que el programa FAMI ha aprobado y ejecutado durante el periodo de estudio. La siguiente tabla muestra el total de proyectos financiados por el FAMI en las diferentes convocatorias realizadas en el periodo 2014-2022, así como el presupuesto medio de cada proyecto.

Durante el periodo 2015 a 2024, se han aprobado 1.435 proyectos, en las diferentes convocatorias tanto por la AR como la AD, con una asignación media presupuestal por proyecto de 338.024 €. La gran mayoría de proyectos financiados se sitúan en el OE2, con 978 proyectos durante todo el periodo, lo que supone el 68% del total de proyectos. El coste medio más elevado se localiza en los 140 proyectos del OE3, con un presupuesto medio por proyecto de 814.058€, mientras que el menor coste por proyecto se sitúa en el OE2, con 116.531,6€. Resultados que confirman los obtenidos en el análisis previo de ayuda por beneficiario.

Cuadro 20. Número de proyectos financiados y presupuesto medio. Periodo 2014-2024

| Objetivo específico | Nº proyectos | Presupuesto promedio |
|---------------------|--------------|----------------------|
| OE1 | 300 | 666.506,8 |
| OE2 | 978 | 116.531,8 |
| OE3 | 140 | 814.057,5 |
| Casos Especiales | 12 | 1.261.716,9 |
| Asistencia Técnica | 5 | 8.407.200 |
| Total | 1.435 | 338.024,2 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la SGGFE

A lo hora de realizar el análisis temporal, se observa que la gran mayoría de proyectos tienen un periodo de ejecución superior al año. Utilizando la información suministrada por la AR con información anual de los proyectos financiados, se observa que varios proyectos se repiten en varios años. La siguiente tabla presenta el número de proyectos diferentes financiados en el periodo y el número de registros de actuaciones anuales. Con estos datos se puede establecer un cálculo del número de repeticiones. Se observa que, de los 1.435 proyectos del periodo, existen 4.696 actuaciones contabilizadas en los diferentes años, lo que indica que, en términos generales, un proyecto tiene un periodo activo ligeramente superior a los 3 años. Por lo que se refiere a los

objetivos específicos, los proyectos de los objetivos OE1 y OE2 tienen un periodo de 3 años aproximadamente, mientras que el del OE3 es ligeramente superior a los 2 años de duración.

Cuadro 21. Número de proyectos y número de contabilizaciones. Periodo 2014-2024

| | Nº proyectos | Nº registros contabiliz. | Años duración |
|--------------------|--------------|--------------------------|---------------|
| OE1 | 300 | 912 | 3.04 |
| OE2 | 978 | 3.452 | 3.53 |
| OE3 | 140 | 306 | 2.19 |
| casos Especiales | 12 | 12 | 1.00 |
| Asistencia técnica | 5 | 14 | 2.80 |
| total | 1.435 | 4.696 | 3.27 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la SGGFE

A continuación, se muestra la evolución temporal de los proyectos contabilizados cada año. Destaca la aceleración en la aprobación y gestión de proyectos al final de periodo, pasando de 300 proyectos financiados al inicio del periodo hasta a más de 700 proyectos en los últimos años.

Cuadro 22. Número de contabilizaciones de proyectos en el periodo 2014-2024 por años

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Numero contabi |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----------------|
| OE1 | 25 | 32 | 68 | 75 | 143 | 167 | 180 | 136 | 84 | 2 | 912 |
| OE2 | 35 | 251 | 293 | 409 | 445 | 604 | 568 | 568 | 279 | | 3452 |
| OE3 | 25 | 44 | 47 | 45 | 51 | 52 | 28 | 12 | 2 | | 306 |
| Asistencia técnica | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | | | | 12 |
| Casos especiales | 1 | 2 | 2 | 3 | 2 | 1 | 2 | 1 | | | 14 |
| Total | 87 | 331 | 412 | 534 | 643 | 826 | 779 | 717 | 365 | 2 | 4696 |

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por la SGGFE

Otra vía para aproximarse a la eficiencia, desde un enfoque cualitativo, es consultar a los organismos ejecutores enmarcados en las estructuras orgánicas de la AR y la AD, que consideran que, en términos globales, los resultados alcanzados hasta la fecha se han logrado incurriendo en unos costes razonables, siempre teniendo en cuenta los objetivos perseguidos por el FAMI y dentro de la lógica de gestión de habitual de estas administraciones. Al respecto, la valoración resultante de la encuesta es de 4,6 puntos en promedio, otorgando una valoración media de 4,5 puntos al OE1; 4,9 puntos al OE2 y 4,5 puntos al OE3.

¿Qué medidas se implementaron para prevenir, detectar, denunciar y dar seguimiento a casos de fraude y otras irregularidades, y cómo se desempeñaron?

Dentro del sistema de gestión y control del Fondo se han previsto distintos mecanismos para prevenir, detectar, notificar y controlar asuntos de fraude y otras irregularidades. En materia de detección y prevención destacan los distintos tipos de control previstos en la normativa reguladora del Fondo y en el propio sistema de gestión y control realizados por la AR y AD.

Estos controles son los siguientes: Los controles operativos sobre el terreno son las visitas in situ para el seguimiento de los proyectos, que se centran en el seguimiento técnico y en la detección de posibles

desviaciones de cara a la justificación de costes. De acuerdo con los datos disponibles, hasta 2024, de los 1.435 proyectos financiados, 291 si habían recibido un control in situ, lo que supone un 20,3% del total de proyectos del periodo. Destaca el control en los proyectos del OE3, con un total de 39 proyectos analizados de 140, lo que supone el 27,9%, mientras que en OE2 la proporción de proyectos fue solo del 19,8%. Las ayudas analizadas ascienden a 88,3M€, lo que supone un 19,7%, destacando el OE3, donde 41,8% de las ayudas fue controlado. También se observa que la ayuda media de los proyectos valorados por el control se sitúa en 292.640€, un 3% inferior al presupuesto medio de los proyectos del FAMI.

Cuadro 23. Número de proyectos y presupuesto total que recibieron control operativo sobre el terreno. Periodo 2014-2024

| | Proyectos con control | Total proyectos | % proyecto control | Ayuda media analizado | Ayuda media total | Ayuda analizada /Ayuda total |
|--------------------|-----------------------|-----------------|--------------------|-----------------------|-------------------|------------------------------|
| OE1 | 58 | 300 | 19,3% | 307.022,7 | 666.506,9 | 46,1% |
| OE2 | 194 | 978 | 19,8% | 61.051,4 | 78.133,6 | 78,1% |
| OE3 | 39 | 140 | 27,9% | 1.198.308,0 | 814.057,5 | 147,2% |
| Asistencia Técnica | 0 | 12 | 0,0% | | 1.261.716 | |
| Casos especiales | 0 | 5 | 0,0% | | 8.407.200,0 | |
| total | 291 | 1435 | 20,3% | 303.499,0 | 312.072,0 | 97,3% |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la SGGFE

El segundo control realizado es el financiero en el terreno, que tiene como objetivo comprobar que el control administrativo se ha realizado de forma correcta a partir de controles financieros. Este control en el periodo pasado era responsabilidad de la Autoridad de Certificación, pasando este periodo a la AR y la AD.

Cuadro 24. Número de proyectos y presupuesto medio del proyecto que recibieron control financiero sobre el terreno. Periodo 2014-2024

| | Proyectos con control | Total proyectos | % proyectos control | Ayuda media analizado | Ayuda media total | Ayuda analizada/ Ayuda total |
|--------------------|-----------------------|-----------------|---------------------|-----------------------|-------------------|------------------------------|
| OE1 Asilo | 56 | 300 | 18,7% | 361.187,8 | 666.506,9 | 54,2% |
| OE2 Integración | 111 | 978 | 11,3% | 7.052,0 | 78.133,6 | 9,0% |
| OE3 Retorno | 40 | 140 | 28,6% | 1.364.311,2 | 814.057,5 | 167,6% |
| Asistencia Técnica | 3 | 12 | 25,0% | 1.399.742,0 | 1.261.716,9 | 110,9% |
| Casos Especiales | 0 | 5 | 0,0% | | 8.407.200 | |
| TOTAL | 210 | 1435 | 14,6% | 379.909,3 | 311.854,6 | 121,8% |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la SGGFE

Los resultados indican que, de los 1.435 proyectos, solamente 210 experimentaron un control financiero, lo que supone el 14,6%. Destacan los proyectos del OE3, donde el 28,6% fueron controlados, mientras que, en el OE2, solamente el 11,3% de ellos recibieron un control financiero in situ. Por lo que se refiere a la comparación de la cuantía de ayuda analizada, en términos generales, la ayuda promedio de un proyecto en este periodo se sitúa en 379.909,3 €, mientras que el promedio de la ayuda de los proyectos evaluados financieramente se sitúa en 311.854,6 €, lo que supone casi un 21% superior el proyecto típico financiado por el programa. Esto indica una clara focalización de este tipo de fiscalización en proyectos de mayor cuantía.

Además de los controles operativos y financieros sobre el terreno, también está el control de pago anticipado, que se produce a la concesión del proyecto y tiene como objetivo comprobar las fechas de pago y la elegibilidad del gasto, así como el control administrativo a la finalización de los proyectos, en los que se controla el 100% de los gastos del 100% de los proyectos.

Finalmente, se destaca que, siguiendo instrucciones del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA) se han incorporado una serie de elementos en contratos, convocatorias y encomiendas gestionadas por la AR, como:

- Informes de seguimiento intermedio y final de la ejecución a tanto desde el punto de vista de la ejecución física como de la financiera, con el fin de identificar y prevenir posibles desviaciones y problemas de cara a la justificación de gastos.
- Instrucciones a los órganos y entidades encargados de la tramitación y gestión para que se incluya, tanto en las convocatorias de subvenciones como en los procedimientos de contratación pública, una referencia expresa a la posibilidad de comunicar al SNCA aquellos hechos que pudieran ser constitutivos de fraude o irregularidad.
- En lo referente a situaciones de fraude, existe un enlace en la página web del Ministerio de Empleo y Seguridad Social un buzón de denuncias de fraude, y además, se ha informado a los organismos receptores de FAMI la necesidad de incluir en sus documentos (pliegos de contratación u meramente de información) la posibilidad de informar sobre cualquier hecho o trámite que pueda ser constitutivo de fraude o irregularidad. Se ha observado, que durante el periodo 2014-2022 no se han presentado denuncias de fraude e irregularidades.

1.5. Criterios de evaluación: Valor Añadido de la UE

Pregunta de evaluación: ¿La ayuda de la UE aportó algún valor añadido?

La financiación de FAMI ha permitido desarrollar un elevado número de actuaciones en materia de política de asilo y acogida, integración y retorno, así como atender las necesidades que se han derivado de la llegada masiva de migrantes, ya sea de personas reasentadas y/o reubicadas desde otros países, así como atender a las personas que llegaron desde Ucrania o a las que hubo que asistir de forma urgente que llegaron en situaciones de emergencia. El FAMI ha aportado un plus de financiación, que ha ayudado a mantener unos estándares mínimos en épocas de restricciones presupuestarias, y una estandarización de los procedimientos, entre otros aspectos.

Cuadro 25. Contribución Ayuda UE a FAMI

| Objetivos FAMI | Contribución UE |
|-----------------------------------|-----------------|
| OE1 Asilo | 74,9% |
| OE2 Integración / Migración legal | 81,4% |
| OE3 Retorno | 78,5% |
| CE Casos Especiales | 100,0% |
| AT Asistencia Técnica | 100,0% |
| Total | 79,5% |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por SGGFE

En concreto, la contribución de las ayudas de la UE a FAMI ha sido del 79,5% para el conjunto de los proyectos implementados. Los casos especiales recibieron el 100% de las ayudas, contribuyendo al desarrollo de actuaciones urgentes para atender los casos de reasentamiento y reubicaciones; le sigue el objetivo específico de integración, cuyas ayudas europeas constituyen el 81,4% de los fondos ejecutados. En tercer lugar, se hallan las actuaciones realizadas en el objetivo específico de retorno, que recibió ayudas que constituyeron el 78,5% de los gastos ejecutados. Y, en último lugar, se hallan las ayudas del objetivo específico de asilo que se situaron

en el 74,9% de los gastos. En todo caso, las ayudas procedentes de la UE y, por tanto, FAMI, constituyen una relevante aportación de fondos, lo que contribuye a que se hayan podido realizar las actuaciones implementadas.

En apartados anteriores se han valorado los logros alcanzados por el FAMI frente a la situación en la que no se hubiese dispuesto de dichos fondos y las actuaciones en materia de inmigración se hubiesen tenido que abordar con cargo a presupuestos públicos. En el cuadro adjunto quedan recogidas las valoraciones por objetivo específico en ambos casos. Como puede observarse, bajo financiación FAMI y, por tanto, como consecuencia de las ayudas de la Unión Europea en materia de política de inmigración, se obtiene que la valoración de los logros alcanzados se sitúa en 4,38 puntos, frente a una valoración de casi la mitad con respecto a si no se hubiera dispuesto de dichos recursos, al situarse la misma en 2,50 puntos. Con lo que se puede deducir, que el FAMI ha permitido el desarrollo de proyectos y actuaciones que, de no haber existido esos recursos, no se habrían podido llevar a cabo. Y, con ello, se ha contribuido al establecimiento del sistema de protección de asilo, a la integración de los NTP en la sociedad española, con especial atención a los grupos y personas más vulnerables, así como a la mejora de los procesos de retorno voluntario, a sus países de origen, de aquellas personas que así lo desean, así como garantizar un retorno forzoso más seguro.

Cuadro 26. Valoración de los logros alcanzados con FAMI frente a otras fuentes de financiación

| Objetivo Específico | Financiación con FAMI | Financiación sin FAMI |
|---------------------|-----------------------|-----------------------|
| OE1 Asilo | 4,00 | 2,35 |
| OE2 Integración | 4,48 | 2,75 |
| OE3 Retorno | 4,38 | 2,54 |
| TOTAL | 4,38 | 2,50 |

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta on line. Valoración entre 1 y 6.

Cuadro 27. Valoración de las ayudas de la Unión Europea a FAMI¹²⁸

| | Valoración |
|--------------------------------------|-------------|
| Valor añadido de la UE a FAMI | 4,71 |
| OE1 Asilo | 4,78 |
| OE2 Integración | 5,00 |
| OE3.Retorno | 4,34 |

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta on line. Valoración entre 1 y 6.

Ya en la evaluación intermedia se ponía de manifiesto que FAMI ha aportado valor en distintas dimensiones, “más allá del incremento en el número de proyectos, actividades y destinatarios”¹²⁹. Entre otros aspectos, se señala que FAMI ha permitido abordar nuevos ámbitos de actuación, así como el desarrollo de programas y también ha tenido un impacto sobre los procesos y procedimientos de gestión e implementación de las distintas actuaciones.

En la presente evaluación, a través de la encuesta realizada, se ha obtenido una valoración de los distintos aspectos en los que ha contribuido las ayudas de la Unión Europea en materia de políticas de asilo, integración y retorno. En el cuadro adjunto, se observa que la valoración otorgada a dichas políticas asciende a 4,71 puntos, en promedio. Las políticas de integración son las consideradas que mayor valor añadido reciben, al alcanzar una

¹²⁸ El número de personas que han valorado el valor añadido de la UE a asilo han sido 37, a integración 55 y a retorno 32.

¹²⁹ Evaluación intermedia de 2017, página 44.

puntuación de 5,0 puntos, le sigue las de asilo con 4,78 puntos y, con una menor valoración se sitúan el valor aportado a las actuaciones de retorno, con 4,34 puntos. En todo caso, cabe señalar que los distintos agentes que han intervenido en FAMI valoran muy positivamente la aportación de los fondos de la UE.

Por otra parte, hay que señalar que, tal como ya se comentaba en la evaluación intermedia, las mejoras que se han producido en la gestión del FAMI se explican también por los grupos de trabajo temáticos impulsados desde la AR en aspectos centrados en la gestión de FAMI, tanto internamente como en cooperación con las entidades beneficiarias y asociadas que participan en el Plan.

Desde la AR se ha puesto de manifiesto: *“La experiencia de la Secretaría de Estado de Migraciones en la gestión de convocatorias de subvenciones y las recomendaciones recogidas en los informes de las auditorías de proyectos y sistemas realizadas por la Intervención Delegada de la IGAE o por la Oficina Nacional de Auditoría, pusieron de manifiesto la necesidad de unificar criterios y procesos en la gestión de subvenciones. Para responder a esta problemática, en el año 2015 se decidió la creación de varios grupos de trabajo que integraran a todos los actores implicados”*.

Actualmente existen siete grupos de trabajo con la finalidad de trabajar en la unificación de los criterios, procesos y modelos que se utilizan tanto en la gestión mediante acción concertada como a través de subvenciones: a) Elegibilidad y manuales (desde 2015); b) Indicadores y evaluación (desde 2015); c) Modelos (desde 2015); d) Control (desde 2015); e) Administración electrónica (desde 2017); f) Antifraude (desde 2020); g) Coordinación y programación (desde 2022).

También es de destacar el valor añadido que la capacitación de distintos agentes ha proporcionado el FAMI, que ha contribuido a un mejor conocimiento de las actuaciones a desarrollar y, por tanto, a un mejor entendimiento por parte de los beneficiarios.

¿Cuáles son los principales tipos de valor añadido resultantes del apoyo del Fondo (volumen, alcance, función, proceso)?

La disponibilidad de mayores fondos para abordar las políticas de asilo, integración y retorno, en relación con los recursos disponibles de los PGE o de otros fondos, ha permitido desarrollar un mayor número de actuaciones, así como aumentar el número de personas que ha sido atendidas o han participado en los proyectos desarrollados por FAMI. Y ello es especialmente relevante, porque durante el periodo de implementación, sobre todo los primeros años, existieron importantes restricciones financieras en el ámbito de las AAPP.

En relación con el sistema de asilo y acogida, constituye un relevante valor añadido la mejora de las instalaciones existentes, así como el aumento en las actuaciones realizadas en el proceso de acogida de los inmigrantes y sus procesos de tramitación de protección internacional o su integración en la sociedad, con lo que se contribuye a la modernización y eficacia del sistema de asilo que, en el caso de no haberse dispuesto de las ayudas, podrían no haberse llevado a cabo.

Igual valoración se otorga a las actuaciones implementadas en el ámbito de la integración, a pesar de las dificultades surgidas con algunos proyectos que no se han podido desarrollar, por la problemática existente con las competencias autonómicas. Es de resaltar el valor añadido que aportan en el ámbito local, por ejemplo, los programas de intervención integral en barrios con significativa presencia de inmigrantes, que han contado con ayudas de la UE que representan el 95% del coste. Con estos programas, se trata de promover el acercamiento entre la población española y la inmigrante, en los que se potencia actuaciones destinadas a la educación, la salud, los servicios sociales, la igualdad de trato y la lucha contra la discriminación, así como aquellas relacionadas con grupos vulnerables y propiciar su participación en la sociedad.

Y, con relación a las actuaciones de retorno, las ayudas recibidas de la UE, aunque la valoración de éstas es menor que en los casos anteriores, siguen teniendo su relevancia. Han permitido abordar actuaciones que han favorecido el retorno voluntario de personas a sus países de origen, así como hacer frente a un elevado volumen de personas migrantes en situación irregular que, de no haber sido por las ayudas europeas, habría sido mucho más difícil de gestionar, ya que recortes del gasto público afectaron a la financiación de las distintas políticas públicas. No obstante, las actuaciones encaminadas a mejorar la cooperación con terceros países no han sido financiadas con FAMI, con lo que las ayudas de la UE no han aportado valor añadido.

En cuanto a la valoración cuantitativa del alcance de FAMI con respecto a los destinatarios abordados, a continuación, se realiza una comparativa con respecto a SOLID. La información manejada ha de ser considerada con mucha cautela. Por una parte, los datos relativos a SOLID se han obtenido de las evaluaciones ex post realizadas, en las cuales se advierte de las dificultades que el correspondiente equipo evaluador tuvo en la cuantificación del total de personas a los que llegaron los distintos fondos (FER, FEI y FR)¹³⁰. Por otra parte, en relación con los datos de FAMI para el periodo 2014-2020, la información utilizada es la existente en la base de datos de la SGGFE y, según, el Tribunal de Cuentas Europeo podría existir inexactitudes en algunos indicadores¹³¹, si bien hay que destacar que los sistemas de información han mejorado con respecto a periodos anteriores. En todo caso, la información utilizada, con las reservas expuestas, proporciona una idea de la magnitud del mayor número de beneficiarios finales existentes:

- En el OE1 de Asilo y Acogida, el número de personas asistidas por FAMI ha sido de 112.812 personas, a las que se ha prestado asistencia a través de proyectos en el ámbito de los sistemas de acogida y asilo financiados con cargo a FAMI, frente a las 28.387 asistidas por el FER.
- En el OE2 de Integración, el número de beneficiarios el número de personas asistidas por FAMI a través de medidas de integración ha ascendido a 709.758, mientras que, en el FEI, ascendieron a 533.028 personas.
- En el OE3 de Retorno, 59.678 personas han retornado a sus países (8.943 a través de los programas de retorno voluntario y 50.735 de los programas de retorno forzoso)¹³²

En cuanto a la información cualitativa, los actores que han participado en la encuesta otorgan un gran valor añadido a las ayudas de la UE en relación con las actividades implementadas. Resalta el ámbito en el que se han desarrollado las actuaciones, así como su alcance, con una valoración en torno a 4,7 puntos. Si bien que, con una valoración positiva, los distintos actores valoran un poco menos favorable la gestión de las actuaciones, con 4,5 puntos.

Cuadro 28. Valoración de la contribución de las ayudas UE

| | Valoración |
|--|-------------|
| Valor añadido de la UE en la gestión e implementación actuaciones | 4,64 |
| -Alcance de las actuaciones desarrolladas | 4,69 |
| -Ámbito en el que se han desarrollado las actuaciones | 4,74 |

¹³⁰ Incluso, consideran que puede haber “una subestimación del número efectivo de personas participantes y/o alcanzadas por los proyectos cofinanciados”. Evaluación ex post FEI, pag 40.

En la evaluación ex post del FER (2008-2012) se señala que el número de personas beneficiarias no constaba en los registros. Además, puede haber dobles contabilizaciones, ya que hay beneficiarios que pueden participar en distintas actuaciones.

¹³¹Ibid nota 5.

¹³² Los datos correspondientes al FR no aparecen recogidos en la Evaluation Report on Implementation of Actions Co-Financed by the European Return Fund 2008-2013, realizada en 2010.

| | |
|--|-------------|
| - Gestión de las actuaciones (convocatorias, selección de operaciones, elegibilidad del gasto, etc.) | 4,50 |
| Valor añadido de la UE en la gestión y ejecución de los proyectos | 4,55 |
| -Cumplimiento de la normativa comunitaria | 4,61 |
| -Justificación de costes | 4,46 |
| -Ejecución y gestión de proyectos | 4,59 |
| -Mejora de la calidad de los proyectos | 4,53 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta on line. Valoración entre 1 y 6.

En relación con la gestión y ejecución de los procesos, las ayudas de la UE han permitido una estandarización de los proyectos. Además, como se ha expuesto distintos informes pusieron de manifiesto la necesidad de unificar criterios en la gestión de las subvenciones, lo cual constituye un notable valor añadido por parte de la UE, al homogeneizar criterios de gestión¹³³. Por otra parte, en 2022, se produce un cambio de modelo como consecuencia de la entrada del modelo de gestión mediante acción concertada del sistema de acogida de PI. Y los grupos creados, para la unificación de criterios, procesos y modelos constituye un hito significativo y valorado.

La AR señala: *“los grupos de trabajo han tenido en cuenta la normativa aplicable a las convocatorias y a la acción concertada, tanto nacional como comunitaria, las recomendaciones recogidas en los informes de auditoría y la experiencia previa de las Direcciones Generales implicadas. Asimismo, los grupos se han reunido periódicamente, recogiendo en documentos de seguimiento los resultados de las reuniones de trabajo. Por último, la intención es que los grupos de trabajo sigan su actividad aun cuando hayan conseguido los objetivos inicialmente propuestos. Los documentos y procesos que se están analizando en los grupos están sometidos a continuos cambios, por lo tanto, aunque el objetivo inicial es unificar procesos, alcanzarlo no supondría finalizar la tarea encomendada a los grupos, éstos deberían seguir actualizando estos documentos y adaptándolos a posibles cambios normativos o de otra naturaleza”*.

Relevante es, igualmente, la aplicación informática “FAMI”, que ha estado en constante desarrollo a lo largo del periodo de implementación de FAMI, tal como ha señalado la AR, y que ha ayudado significativamente a facilitar la gestión de los proyectos cofinanciados y a mantener una adecuada pista de auditoría.

La encuesta realizada apunta en la misma dirección del valor añadido aportado por la UE. En concreto, los distintos grupos de interés valoran con 4,55 puntos el valor añadido a la gestión y ejecución de los proyectos. Siendo el más valorado el cumplimiento de la normativa comunitaria, con 4,61 puntos. El resto, de los aspectos considerados alcanzan valoraciones superiores a los 4,5 puntos.

Por otra parte, es de destacar algunos comentarios que los distintos stakeholders han aportado a la encuesta, en relación con que actuaciones permite financiar FAMI que no se habrían podido financiar con otros fondos o con los PGE y, por tanto, constituye un valor añadido de la UE.

“Todas las actuaciones se podrían haber financiado a través de PGE y entran dentro de las principales líneas de actuación de la Secretaría de Estado de Migraciones. El valor añadido del fondo FAMI es haber proporcionado un plus de financiación, así como haber conseguido homogeneizar nuestros procedimientos y fomentar la solidaridad con el resto de los EEMM”.

¹³³ Según experto de la EUAA involucrado en la evaluación del FAMI: *“también la ayuda mutua entre estados miembros y la flexibilidad de los fondos que han amortiguado el impacto de crisis internacionales”*.

-“Permite reforzar los recursos, poder disponer de más fondos para contratar a más profesionales y mejor cualificados. Mejoran en general la eficiencia de los programas y promueven la cooperación internacional”.

-“Gracias a la financiación del FAMI podemos llegar a territorios y a participantes finales a los que el resto de administraciones no llega”.

¿Habría llevado a cabo el Estado miembro las acciones necesarias para aplicar las políticas de la UE en los ámbitos del Fondo sin la ayuda financiera de éste?

Es objetivo del MISSM, a través de la SEM, el promover la plena integración de las personas extranjeras en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas. La política migratoria promueve la integración de los inmigrantes, refugiados y desplazados con el objeto de integrarlos en la sociedad. Se establecen los cauces necesarios para la gestión de los flujos e integración de inmigrantes, se apuesta por la ampliar la capacidad del sistema de acogida, se aborda la lucha contra la inmigración irregular y la cooperación con los países de origen. En definitiva, dado que es competencia del Ministerio la realización de actividades en materia de política de inmigración (asilo, integración y retorno), en ausencia del FAMI se habrían desarrollado actuaciones incluidas en el PN.

De hecho, hay actuaciones en política de inmigración que han sido financiadas con cargo a los PGE¹³⁴ o incluso por otros fondos europeos (FSE) o se han realizado proyectos que aborda la SEM y que son financiados igualmente por la Comisión Europea (por ejemplo, el proyecto Antígona de recepción de personas afganas que huyeron del régimen talibán en 2021 y que entraron en el sistema de acogida y en itinerarios de integración). Además, y tal como se ha expuesto en párrafos anteriores, las convocatorias realizadas han sido cofinanciadas tanto por FAMI como por los PGE o el FSE. En concreto, FAMI ha financiado el 14,4% de las convocatorias en materia de Asilo, el 52,7% de las relativas a integración y el 100% de las de retorno. En definitiva, las actuaciones en materia de retorno han sido financiadas exclusivamente por FAMI.

Cuadro 29. Participación en las convocatorias del PN de FAMI, PGE y FSE

| | OE1 | | OE2 | | OE3 | |
|-------------|-----------------|-----------|--------------|-----------|--------------|-----------|
| | Cuantía | Peso en % | Cuantía | Peso en % | Cuantía | Peso en % |
| FAMI | 177.420.320,3 | 14,4% | 93.682.143,3 | 52,7% | 19.600.000,0 | 100,0% |
| PGE | 1.026.675.881,7 | 83,6% | 12.816.724,0 | 7,2% | 0,0 | 0,0% |
| FSE | 24.524.338,0 | 2,0% | 71.397.434,4 | 40,1% | 0,0 | 0,0% |

Fuente: SGGFE y elaboración propia

Como se ha expuesto, si se hubiera seguido realizando actuaciones en el ámbito de la política de migración, pero con menos recursos. En el caso del OE1 de asilo, la mayoría de las actuaciones del OE1 derivan de obligaciones que tiene España bajo el derecho internacional y europeo, por lo que tendrían que seguir desarrollándose. Sin embargo, en el caso del OE2 de inmigración se habría resentido considerablemente, debido al restringido ámbito competencial¹³⁵. La financiación del FAMI ha hecho que las correspondientes convocatorias hayan podido tener continuidad a lo largo del periodo, a pesar de las restricciones competenciales, con una cuantía similar cada año. Cuanto se reducirían estas actuaciones es difícil de estimar ya que depende del contexto político y presupuestario de cada momento. Por su parte, las actuaciones del OE3, especialmente aquellas relativas al

¹³⁴ También participan en actuaciones en materia de política de inmigración las administraciones de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

¹³⁵ Tal como se ha expuesto en anteriores párrafos, actuaciones enmarcadas en este objetivo específico tienen naturaleza de asistencia social, que son competencia de las CCAA.

retorno voluntario, seguirían desarrollándose probablemente con el mismo nivel de financiación, ya que son convocatorias de poco montante.

En todo caso, la financiación con el FAMI ha supuesto una aportación de recursos significativa para el desarrollo de las políticas de asilo, integración y retorno, contribuyendo al logro de los objetivos fijados en el PN, tal como se ha expuesto en párrafos anteriores. Especialmente relevante ha sido su aportación para abordar las necesidades emergentes en materia de asilo, que se han producido no solamente por las peticiones normales de PI, sino por las actuaciones que se han tenido que abordar en materia de reasentamiento y reubicación consecuencia de la crisis siria, de la crisis de los refugiados, así como las implementadas como consecuencia de la llegada de personas procedentes de Ucrania por la invasión de Rusia. También son relevantes, aunque no estén incluidas en el PN, pero si financiadas por FAMI, las actuaciones desarrolladas con carácter de urgencia, ante la masiva llegada de inmigrantes a Ceuta y Melilla o a Canarias.

¿Cuáles serían las consecuencias más probables de una interrupción del apoyo prestado por el Fondo?

Atendiendo a lo expuesto en párrafos anteriores, en los que se ha puesto de manifiesto la relevancia del FAMI para alcanzar los objetivos establecidos en el PN, una interrupción del apoyo prestado por el fondo se habría traducido en una menor capacidad para abordar actuaciones en materia de políticas de asilo, integración y retorno. Entre otros aspectos cabe destacar, que las actuaciones realizadas con relación a reasentamientos y reubicaciones son financiadas al 100% con FAMI, por lo que, de producirse una necesidad al respecto, se debería afrontar con fondos de los PGE o acudir a financiación extra de la UE.

Por tanto, de no disponerse de esos fondos se dispondría de una menor financiación y se tendrían que haber realizado con cargo a los PGE¹³⁶ o de otras administraciones (autonómicas y locales), lo que supondría una carga financiera importante para las finanzas públicas y de su capacidad de gestión. Supondría afrontar un reto importante por parte de la administración ante la llegada de inmigrantes que, en el caso de España, es muy voluminosa y provoca colapsos de los sistemas de asilo y acogida, así como de actuaciones contra la inmigración irregular, por el elevado número de personas que llegan al país en esta situación y las complejidades de los procesos de retorno. Además, sin FAMI no se tendría una dimensión europea de enfrentar este fenómeno.

Y, tal como se ha señalado, las actuaciones del OE2 de integración serían las que se verían más afectadas por la problemática competencial con las CCAA. Podrían seguir desarrollándose, pero con menor financiación.

Tal como se señala en la evaluación intermedia, se habría producido una *“pérdida de alcance de las políticas de asilo, integración y retorno, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo”*: se tendría una menor capacidad para atender las necesidades de los NTP (téngase en cuenta que parte del equipo contratado en la OAR está financiado por FAMI), una menor atención de colectivos especialmente vulnerables (aspectos considerados prioritarios por FAMI), una mayor ralentización del proceso de mejora de los procesos de gestión, implementación y verificación, entre otros aspectos.

¿En qué medida las acciones apoyadas por el Fondo han supuesto un beneficio a nivel de la Unión?

Las actuaciones desarrolladas por FAMI, tal como se ha expuesto en párrafos anteriores, ha contribuido a lograr los objetivos establecidos, por lo que se ha contribuido también a las políticas de asilo, integración y retorno en el ámbito de la Unión Europea.

¹³⁶ Algunas actuaciones incluidas en el PN han sido financiadas con cargo a los PGE, como se ha comentado en párrafos anteriores.

En materia de asilo, se han realizado actuaciones que contribuyen a reforzar el Sistema Europeo Común de Asilo. El refuerzo de la OAR ha permitido aumentar la tramitación de las plazas destinadas a PI. El aumento de las plazas del sistema de acogida permite una mayor atención a las personas solicitantes de PI. Y a todo ello, se unen las actuaciones encaminadas a facilitar a los migrantes los procesos de acogida, con lo que se contribuye a una mejor asistencia migratoria que beneficia al conjunto de la Unión.

En materia de integración, se han implementado actuaciones que contribuyen a que NTP se integren en el país, con lo que se favorece su integración en la Unión Europea. Se ha trabajado en materia de sanidad, educación, formación, entre otros aspectos, que contribuyen a reducir su exclusión social tanto en España, como en la Unión en general.

Con relación a las actuaciones en materia de retorno desarrolladas se contribuye a reducir la presión migratoria a nivel europeo. La llegada de migrantes en situación irregulares a las costas españolas o a las ciudades de Ceuta y Melilla, suponen un alivio para otras fronteras de Estados miembros, sobre todo aquellos ubicados en el Mediterráneo, ya que se constituyen en alternativas de arribar a la Unión.

La flexibilidad y capacidad de adaptación durante la ejecución del FAMI fue otro factor que ayudó a revisar las intervenciones, permitiendo que las autoridades de gestión ajustaran los proyectos en función de las necesidades emergentes y del contexto cambiante en temas de migración y asilo. Este proceso de ajuste continuo también permitió que se alinearan las prioridades de los diferentes fondos en respuesta a desafíos inesperados, como el incremento de los flujos migratorios hacia Europa. En esos momentos, la capacidad de los fondos europeos para responder de manera conjunta y coherente fue clave para evitar solapamientos en las acciones de emergencia y garantizar que cada instrumento financiero desempeñara su papel de manera complementaria. Con ello, actuaciones tales como las abordadas en materia de reasentamiento y reubicación han contribuido a aliviar situaciones complejas en otros Estados miembros, en los que incluso se han producido desbordamientos de los sistemas de inmigración, como consecuencia de llegadas masivas de personas NTP, como en Grecia o Italia.

Por otra parte, téngase en cuenta que España es frontera exterior de la UE y para muchos migrantes, sobre todo provenientes de África y América Latina es la entrada a la UE, por tanto, cualquier actuación que se desarrolle en política migratoria en España contribuye a un mejor control de los flujos migratorios en la UE, principalmente los de carácter irregular.

En el caso de los migrantes procedentes de Ucrania, por la invasión de Rusia, se ha contribuido a la gestión de la política migratoria europea. Europa ha experimentado una gran presión migratoria en sus fronteras orientales a medida que se ha ido desarrollando el conflicto, con personas desplazadas que han llegado a la Unión desde Ucrania a través de Polonia, Eslovaquia, Hungría y Rumanía. Con ello, se han producido presiones sobre los sistemas de asilo de los Estados miembros que dificultan la capacidad de tramitar las llegadas de estas personas afectadas, que en muchos casos solicitan protección. Por tanto, con la recepción de los migrantes ucranianos, el FAMI ha contribuido a aliviar las presiones de los sistemas de asilo de la Unión.

1.6.Criterio de Sostenibilidad

Pregunta de evaluación: ¿Es probable que los efectos positivos de los proyectos subvencionados por el Fondo perduren una vez finalizada la ayuda del FAMI?

Todas aquellas actuaciones que implican mejoras en las infraestructuras y equipamiento tendrán un efecto sostenible una vez finalizada la ayuda de FAMI (básicamente en los centros de acogida y en los de estancia). Igualmente, tendrán efectos positivos aquellas actuaciones que supongan una mejora en los sistemas de gestión

de la tramitación de procesos de petición de PI. No obstante, hay actuaciones que fueron destinadas a reducir los plazos de resolución de expedientes de PI, con las que no se lograron reducir los mismos, con lo que una vez finalizadas la ayuda del FAMI se podría volver a situaciones con cuellos de botella en la gestión de los mismos.

Por otra parte, hay que tener en cuenta las actuaciones que son financiados por los PGE, que no están vinculadas al FAMI. Y también, hay que destacar aquellas que hayan continuado en el siguiente periodo. No obstante, y tal como queda reflejado en el informe de Auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo¹³⁷: *“Dado que en 2014-2020 no hubo ningún indicador para medir la sostenibilidad de los proyectos, no pudimos obtener información concluyente sobre dicha sostenibilidad. El sistema de financiación para el período 2014-2020, basado en un apoyo a corto plazo y continuado a pequeños proyectos, suponía un riesgo para la sostenibilidad de las medidas de integración del FAMI”... “No existe ningún mecanismo para garantizar una financiación con cargo a los fondos de la UE (FAMI/FSE) a lo largo del itinerario de integración a fin de evitar una ruptura de este... Una vez terminado un proyecto, la AR no interviene en la gestión de la transición de la financiación del FAMI al FSE/FSE+ respecto a los NTP que aún necesitan más apoyo para la integración”*. A tenor de lo expuesto, cabe esperar que idéntica situación pueda acaecer en actuaciones del objetivo de asilo y el de retorno. No obstante, tal como se ha señalado, la mayoría de las actuaciones, principalmente las relacionadas con el OE1, seguirían realizándose, en tanto en cuanto, supongan el cumplimiento de obligaciones de derecho internacional y europeo.

En todo caso, todo depende de la disponibilidad presupuestaria y el ciclo político, de tal manera que aquellas actuaciones que se hayan dejado de financiar y no obtengan fondos para su mantenimiento, no mantendrán los efectos positivos, lo que previsiblemente afectaría a las actuaciones del OE2 Integración y generaría una carga adicional sobre las CCAA. Entre otras actuaciones, podrían integrarse aquellas destinadas a la integración de los migrantes que no tengan posterior financiación (actuaciones de sensibilización, formación en español para extranjeros, promoción de la salud sexual y prevención en la población migrante, apoyos educativos a menores, entre otras). De hecho, tal como se ha expuesto en párrafos anteriores, sin la financiación del FAMI los logros a alcanzar en políticas de asilo, integración y retorno reciben una valoración inferior por parte de los distintos actores implicados.

¿Cuáles fueron las principales medidas adoptadas por el Estado miembro para garantizar la sostenibilidad de los resultados de los proyectos ejecutados con el apoyo del Fondo (tanto en la fase de programación como en la de ejecución)?

Tal como se refleja en el informe de evaluación intermedia: *“Una parte muy relevante de las actuaciones previstas en la fase de programación e incluidas en el PN estaban orientadas a mejorar las estructuras y los sistemas de asilo, acogida, integración y retorno a través de la dotación y actualización de recursos de diverso tipo”*. En efecto, tal como se ha expuesto en apartados anteriores, las actuaciones de este tipo se dirigen a la mejora y construcción de centros de migraciones (CETI y CIE), o en equipamiento y adaptación de inmuebles en centros de primera acogida, el refuerzo en herramientas de gestión del procedimiento de asilo (como la desarrollada para el OAR) o el Plan nacional del sistema de acogida y para la gestión de llegadas masivas (que se empezó a implementar en 2023 y se materializa en el FAMI 21-27), así como la compra de vehículos y autobuses para garantizar la seguridad del transporte de los extranjeros en situación irregular. Con este tipo de actuaciones se contribuye a la sostenibilidad de los resultados.

Igualmente, aquellas actuaciones que se centraron en la mejora de los procesos de gestión y ejecución de actividades y proyectos o en las destinadas a la capacitación, tanto de gestores como de personas profesionales y voluntariado, mantendrán los efectos positivos una vez finalizado el FAMI 2014-2020 y podrán contribuir a la sostenibilidad de resultados de las políticas en materia de integración.

¹³⁷ Ibid nota 5, páginas 26 y 31

En todo caso, la sostenibilidad de muchas de las actuaciones realizadas, que tienen carácter temporal y no estructural, dependerá de que puedan ser financiadas por los PGE (o a cargo de las CCAA y CCLL) o por el FAMI 21-27, u otros fondos; en caso de ser así, al mantenerse una vez terminado el PN y seguir estando operativas contribuirían a la sostenibilidad de los resultados.

¿Se establecieron mecanismos para garantizar un control de la sostenibilidad en la fase de programación y ejecución?

Según el Tribunal de Cuentas Europeo¹³⁸: *“En el programa FAMI 2014-2020, la sostenibilidad de los proyectos no era un criterio de selección específico. Sin embargo, en el subcriterio «Impacto de la intervención (máximo 3 puntos)» se establece el siguiente criterio: «La intervención conlleva transformaciones en el contexto que perduran a largo plazo y es coherente con la necesidad social detectada (0-2)”*. Aunque el informe se refiere exclusivamente a las actuaciones del OE2, es aplicable a los OE1 y OE3 ya que hasta 2022 se han regido por la misma orden de bases y normativa: Orden ESS/1423/2012, de 29 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en el área de integración de los inmigrantes, solicitantes y beneficiarios de protección internacional, apátrida y protección temporal, según la AR.

Ahora bien, como se ha expuesto en anteriores párrafos, con las inversiones realizadas en el fortalecimiento de las estructuras y sistemas para el desarrollo de las políticas de asilo, integración y retorno, en la medida que pasen a formar parte normalizada del sistema, se garantizaría la sostenibilidad de los resultados.

Además, hay que tener en cuenta las competencias que en materia de políticas de migración tiene la AGE y que son desarrolladas tanto por el MISSM como el MI. Tanto la AR como la AD tienen responsabilidades en materia de las políticas de migración y en la dotación de los recursos necesarios para la implementación de las correspondientes medidas, aspecto que se ha tenido en cuenta tanto en la programación como en la ejecución de las actuaciones y proyectos del PN.

En relación con lo anterior, desde el MISSM, se ha desarrollado un sistema de acogida para solicitantes y beneficiarios de PI que cuenta con una red nacional de dispositivos de acogida (integrada por Centros de Acogida de Refugiados, así como otros dispositivos de acogida gestionados por entidades sin ánimo de lucro, financiados en el 14-20 mediante subvenciones y en la actualidad a través del sistema de acción concertada) que contribuirán a la sostenibilidad de las actuaciones durante la ejecución del FAMI.

Como se ha señalado en párrafos anteriores, la coherencia y complementariedad entre el FAMI y otros fondos de la UE fue una prioridad desde la fase de planificación y continuó durante la ejecución. Los proyectos financiados por el FAMI en materia de integración de migrantes, por ejemplo, se coordinaron con las acciones del FSE, que también apoya la inclusión social y laboral de colectivos vulnerables. La complementariedad fue particularmente evidente en los proyectos de formación y empleo para migrantes, donde el FAMI financiaba medidas específicas de integración mientras que el FSE cubría aspectos más amplios de empleabilidad. Al mismo tiempo, las acciones del FAMI se alinearon con las medidas de seguridad y control fronterizo impulsadas por el FSI, lo que garantizó que no se produjeran conflictos entre las políticas de protección de migrantes y las de seguridad nacional.

El acceso a la salud de los migrantes y solicitantes de asilo fue otro ámbito en el que el FAMI actuó de forma complementaria a las políticas públicas de salud en España. Si bien la sanidad en España es universal, el FAMI contribuyó a asegurar que los migrantes más vulnerables tuvieran acceso a servicios de salud y recibieran

¹³⁸ Ibid, nota 5

atención adecuada, especialmente en los centros de acogida y durante el proceso de integración y, posteriormente, los servicios sanitarios se hayan desarrollado en el marco del sistema público de salud español.

Otro ámbito por señalar sería el relativo al marco de las políticas de igualdad y derechos humanos, el FAMI también fue complementario a las políticas nacionales orientadas a la lucha contra la discriminación y la promoción de los derechos de los migrantes y refugiados (con medidas contra la discriminación racial y la xenofobia, entre otros aspectos), con lo que es previsible que en cierta medida sigan realizándose actuaciones.

En relación con el retorno voluntario productivo, éste ya lleva implícito un factor de sostenibilidad: conseguir que las personas que retornan voluntariamente a sus países de origen puedan emprender. Ello conlleva un impacto en el sistema productivo de los países de origen, aunque limitado, ya que, dependen del ciclo económico; en la actualidad no son muchas las personas que quieran retornar voluntariamente.

Igualmente es relevante lo expuesto en la evaluación intermedia: *“ desde el punto de vista de la ejecución y centrando el foco especialmente en los programas y proyectos desarrollados bajo régimen de convocatoria (subvenciones de la AR orientados a la integración de inmigrantes, retorno voluntario y programas de acogida de solicitantes de PI); la normativa reguladora de la concesión de los proyectos ha incluido requisitos específicos sobre la solvencia técnica de las entidades potencialmente beneficiarias (a partir de criterios como la experiencia previa en el desarrollo de proyectos similares, el grado de implantación en el territorio, la estructura y capacidad de gestión, la adecuación de los recursos humanos o la antigüedad en la atención a la población objetivo), así como la calidad y viabilidad de los proyectos presentados (detección de necesidades, enfoque integrado, planificación de actividades, medios y recursos, etc.), aspectos que sin duda inciden de forma positiva en la sostenibilidad de los proyectos aprobados y finalmente realizados”*.

¿En qué medida se espera que los resultados/beneficios de las acciones sostenidas por el Fondo continúen después?

En párrafos anteriores ya se ha puesto de manifiesto la existencia de actuaciones, cuyos resultados o beneficios se esperan que continúen una vez finalizadas las actuaciones financiadas con FAMI. Todas ellas tienen relación con las inversiones en mejora de las infraestructuras y sistemas de gestión, así como aquellas destinadas a la formación/capacitación de gestores, profesionales y voluntarios. En la medida, que dichas inversiones pasen a formar parte del normal funcionamiento de las competencias de los responsables de las actuaciones en materia de políticas de migración (aumento de plazas de acogida, por ejemplo), es previsible que se sigan obteniendo resultados positivos una vez finalizado el FAMI 2014-2020. Igualmente, todas aquellas actuaciones de cualquier otra tipología que se mantengan, ya sea financiadas con cargo a los presupuestos públicos o a otros fondos (como actuaciones en materia de integración de NTP), es previsible que proporcionen resultados en línea con los obtenidos.

Ahora bien, todas aquellas actuaciones que no se han podido desarrollar, principalmente las relacionadas con los MENA, aunque es previsible que se puedan ejecutar en el nuevo marco financiero, con lo que se espera que reporten los resultados planificados en el PN o lo que se establezcan en el nuevo periodo.

En la evaluación intermedia se señala que: *“Los proyectos están orientados y consiguen mejorar la situación de las personas destinatarias fortaleciendo la capacidad de estas para desenvolverse en la sociedad de acogida y tratando de la que la sociedad favorezca este proceso a través de la sensibilización. Estas capacidades una vez adquiridas por las personas destinatarias últimas son acumulativas; es decir, los aprendizajes y herramientas adquiridas no expiran al finalizar el proyecto, aunque otro nuevo proyecto si puede fortalecer el proceso de integración de estas personas (la misma lógica opera con la sensibilización de la población de acogida)”*. Al respecto, el equipo evaluador considera que si bien la capacidad adquirida por los migrantes que la han recibido

debería contribuir a su integración, ésta no queda garantizada si no persisten actuaciones encaminadas a reforzarlas y realizar un seguimiento de su formación y atención personalizada, especialmente con respecto a los grupos más vulnerables (por ejemplo, el cese en actividades relativas al apoyo escolar de menores, de oferta de ocio, de formación digital, de asistencia social, entre otras, podrían conducir a un aumento de la vulnerabilidad de los migrantes y a aumentar su riesgo de exclusión social). Al respecto, también hay que tener en cuenta que el flujo de entrada y tipología de los migrantes puede variar en el tiempo y, por ende, requerir de nuevos apoyos y refuerzos.

En todo caso y con relación al nuevo periodo, la práctica totalidad de actuaciones que se financiaban en el 14-20 con el FAMI van a tener continuidad en el FAMI 21-27, con lo que es previsible que se mantengan resultados positivos en asilo, integración y retorno. Las únicas novedades son las siguientes:

- Algunas líneas de las convocatorias de integración han pasado a cofinanciarse con el FSE+. De estas líneas, algunas se han tenido que volver a retocar por otra sentencia del Tribunal Supremo de 2022 que delimita aún más las competencias del Estado en esta materia.
- Se han incluido actuaciones con MENA tras insistencia de la Comisión en realizar algo en esta materia. En concreto se está trabajando en un mecanismo de redistribución de MENAs desde CCAA con alta presión en sus sistemas de acogida hacia CCAA con menor presión, a través de un sistema de incentivos por el cual se pagaría un coste unitario por cada menor acogido. Aquí la dificultad estriba en el desarrollo de la metodología de costes unitarios.

1.7.Criterio de Implementación: Simplificación y reducción de la carga administrativa

Pregunta de evaluación: ¿Se simplificaron los procedimientos de gestión del Fondo y se redujo la carga administrativa para sus beneficiarios?

En general, cabe señalar que la gestión de fondos europeos y, entre ellos, el FAMI, es muy compleja, existiendo un elevado nivel de burocracia, por el elevado número de documentación que se ha de manejar, desde la realización de las convocatorias, la selección de las operaciones y beneficiarios, hasta el certificado y abono de las ayudas, e incluso por los complejos procesos de seguimiento establecidos para su control. A todo ello, suele contribuir una limitada capacidad administrativa para gestionar el fondo, dada su complejidad y elevada carga administrativa, teniendo en cuenta el personal disponible y su capacitación. En la gestión de FAMI se ha contado con un número limitado de recursos humanos, que además lleva poco tiempo en sus puestos actuales de trabajo, con lo que sus esfuerzos han de ser superiores que si se tratara de un personal estable a lo largo del proceso de implementación del PN. Todos estos aspectos dificultantes afectan a los beneficiarios, dado que se producen largos periodos de tiempo desde que se declaran elegibles hasta el pago final al beneficiario, todo lo cual afecta igualmente al control administrativo final y, por ende, una mayor carga administrativa.

Es por ello que, en los sucesivos periodos de implementación de los fondos europeos, es una constante la implementación de normativas para simplificar las tareas administrativas, a pesar de lo cual éstas siguen siendo una elevada carga de trabajo para los organismos gestores de los fondos, en este caso, el FAMI. Las tareas administrativas se ven afectadas por el elevado nivel de documentación administrativa que se maneja y su gestión, que deriva de los complicados procedimientos y proceso de las convocatorias, de la complejidad del proceso de selección de operaciones, por la normativa que hay que cumplir (con las implicaciones que tienen los cambios de la misma), por la tipología de las ayudas que se otorgan, en este caso, en general, subvenciones en concurrencia competitiva, por los intensos trámites de gestión administrativa existentes, de la elaboración de informes o del proceso de verificación, entre otros aspectos.

De hecho, los resultados de la encuesta reflejan que la carga de trabajo es muy elevada. Así valoran con 5 puntos tanto la relativa a las tareas de gestión, seguimiento y evaluación, como a las de control y auditoría. Incluso, es de resaltar que responsables de la AD han valorado con 6 puntos (la máxima valoración), la carga de trabajo existente; las entidades beneficiarias del fondo otorgan una valoración de 5,1 puntos. Por tanto, no son solamente los gestores los que consideran que existe una elevada carga de trabajo, sino también las ESAL

Al respecto, ya en la evaluación intermedia se ponía de manifiesto que no se han reducido las cargas administrativas por: a) las innovaciones que si han supuesto un avance se consideran insuficientes, al no compensar, en términos globales las que permanecen o se han generado; b) Persisten procedimientos que concentran una parte muy significativa de recursos y esfuerzos de los equipos de gestión sobre los que no se ha conseguido reducir la carga administrativa; c) Algunas de las innovaciones sobre los procesos de gestión del Fondo han generado cargas extras al introducir distorsiones sobre los sistemas de gestión (por ejemplo, la utilización del año presupuestario y no el natural).

Igualmente, en los Informes de Ejecución Anual se pone de manifiesto la carga administrativa que suponen determinadas acciones consideradas en el PN. Así, en el correspondiente a 2022 queda reflejado que: *“Plan de formación: La carga administrativa que requiere este tipo de proyectos ha desincentivado su inclusión en este marco (2014-2020, nota del equipo evaluador), absorbiendo su presupuesto planificado el resto de proyectos cofinanciados. No se hizo ninguna actividad de formación ni se realizó ningún Plan de Acción para ello”... “En relación con las Comisiones de Reconocimiento Internacional, no se han incluido acciones pues presentan una gran carga administrativa que no incentiva la presentación. Dichas Comisiones tienen mejor encaje en los Objetivos del Fondo de Seguridad Interior, pero tampoco se presentan a cofinanciación en el mismo por las mismas razones”.*

¿Los procedimientos innovadores introducidos por el Fondo (opción de costes simplificados, programación plurianual, normas nacionales de subvencionabilidad, programas nacionales más completos que permiten flexibilidad) han supuesto una simplificación para los beneficiarios del Fondo?

La utilización de costes simplificados (uso de financiación a tipo fijo, baremos estándar de costes unitarios y las sumas globales) constituye una de las recomendaciones que la Comisión Europea¹³⁹ otorga a los EEMM, con el objetivo de reducir la probabilidad de error y la carga administrativa a los promotores de proyectos, con el fin de lograr una mayor seguridad jurídica para las autoridades nacionales y una mayor armonización entre los Fondos europeos entre otros aspectos. No obstante, en el FAMI, en general, no se aplicado la opción de costes simplificados. Esta solamente se aplicó en relación con las actuaciones desarrolladas para la operación de Ucrania, para los casos especiales y para los costes indirectos de todos los proyectos y ello es consecuencia de que ya estuvieran establecidos a nivel europeo en los Reglamentos, puesto que no requería de ninguna justificación para su cálculo. No se han utilizado más porque no hay más desarrollados a nivel europeo en FAMI.

Según comentan desde la AR: *“Establecer una propia metodología de costes simplificados a nivel nacional es costoso, requiere mucho tiempo y recursos y en muchos casos no se tienen garantía de que pase por el filtro de auditoría. Se intentó hacer en 2021 para los costes de personal, que es el grueso de gasto en las cuentas justificativas de las entidades, pero el resultado no se consideró óptimo, sumado a la inexperiencia de los gestores de las convocatorias y a los técnicos de las entidades.”* Con lo expuesto se pone de manifiesto que las ventajas que podrían aportar también supondrían una complejidad añadida a las ya existentes cargas administrativas.

¹³⁹ Comisión Europea (2017): *“Directrices sobre las opciones de costes simplificados (OCS). Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE).*

Una medida innovadora que si se ha implementado es la introducción de la programación plurianual, con una visión de largo plazo frente a la visión cortoplacista de la programación anual, que permite una mayor capacidad para la gestión y la financiación de las necesidades en el tiempo. Con ello, se aporta flexibilidad a la implementación de las actuaciones a lo largo del periodo de su desarrollo, ya que facilita la reorientación de las mismas en el tiempo, evitando el encorsamiento que provoca la programación anual, mejora la planificación de las acciones a realizar, evaluar los resultados de las mismas, además contribuye a la racionalización del gasto y eliminar rigideces presupuestarias, entre otros aspectos.

Con respecto a las normas de elegibilidad, en la evaluación intermedia ya se pone de manifiesto, que han tenido efectos positivos; no obstante, también contiene elementos negativos como: a) la no inclusión de personas apátridas como población elegible; b) el cuestionamiento de los proyectos de sensibilización dirigidos a la sociedad de acogida.

Igualmente, en la evaluación intermedia quedan recogidas las dificultades que implican el establecimiento del año financiero en FAMI (de 16 de octubre a 15 de octubre del año siguiente) que supone un desajuste con los ciclos anuales presupuestarios y la contabilización de los resultados alcanzados. Otro impacto negativo, que se pone de manifiesto es la reducción del importe de prefinanciación del FAMI con respecto a los fondos SOLID (5% vs 50%)

Un aspecto relevante en la gestión del FAMI es que las convocatorias que se realizan mediante subvenciones son en concurrencia competitiva. Esta tipología de subvenciones implica una elevada burocracia y tiempo de gestión. Es verdad que permite que los beneficiarios compitan en igualdad de oportunidades, pero también la complejidad en el establecimiento de los criterios de valoración, el elevado tiempo que conlleva la valoración de las propuestas, entre otros aspectos. Según se pone de manifiesto en SEM (2022)¹⁴⁰: *“el modelo de subvenciones constituye una solución coyuntural, cuando en este ámbito de trata de una situación estructural. Estas se determinan de manera anual, lo que dificulta la visión a largo plazo y se generan incertidumbres e ineficiencias en la planificación y la gestión de las entidades colaboradoras, especialmente en lo que a recursos humanos y materiales se refiere. Además, implica elevados costes de tramitación y dificulta una efectiva evaluación de los resultados. Por último, no se generan suficientes incentivos a la innovación o al control de costes”*.

Con el objeto de propiciar una mayor capacidad de respuesta al proceso de acogida de PI y superar las limitaciones del actual marco de subvenciones (falta de visión de largo plazo e incertidumbre, elevada carga administrativa, insuficiente evaluación efectiva de proyectos y resultados y falta de incentivos a la innovación), una innovación introducida en el proceso de gestión del FAMI, lo constituye el cambio del modelo de gestión que se produce en 2022, como consecuencia de la entrada en vigor del modelo de gestión mediante acción concertada del sistema de acogida de protección internacional y de los programas de atención humanitaria, esta decisión fue adoptada ante el fuerte incremento del número de personas solicitantes de PI llegadas a España, tras las crisis de los refugiados¹⁴¹. A partir de este momento existe un modelo mixto de gestión, en la que convivirá la gestión mediante acción concertada con la convocatoria de ciertas subvenciones.

2. Principales hallazgos

- El FAMI ha contribuido, en general a alcanzar los objetivos establecidos en el Plan Nacional, tanto en materia de asilo como de integración y retorno. Los objetivos fijados y las actuaciones abordadas son pertinentes con la problemática/necesidades que presentaba el contexto migratorio anterior al inicio del PN, mediante distintas

¹⁴⁰ Secretaría de Estado de Migraciones (2022): *“Memoria del análisis de impacto normativo del Real Decreto por el que se aprueba el reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección Internacional”*.

¹⁴¹ Ibid nota 140: *“Las acciones que serán objeto de concierto no pueden canalizarse a través de la normativa en materia de contratación pública, cuyo marco se refiere a servicios más sencillos y no integrales, y que no tienen el componente clave que es la inclusión social”*, como el FAMI.

actuaciones para lograr cambios que permitan una mejor gestión de los flujos migratorios. Y también a las surgidas a lo largo del periodo de implementación, en que hubo años con importantes aumentos de la población migrante, al margen de situaciones especiales, que se contemplan con posterioridad. La valoración otorgada por los distintos grupos de interés que han realizado la encuesta es muy positiva, tanto globalmente, como por objetivo específico, en todos los casos con puntuaciones superiores a 4 puntos (6 es el máximo).

No obstante, a pesar de que se han alcanzados los objetivos para los que se establecieron metas cuantitativas, no se han alcanzado todos los resultados esperados, debido a que no se han realizado todas las actuaciones previstas.

-OE1 Asilo: Se ha contribuido a la mejora del sistema de asilo y acogida, facilitando el acceso al proceso de asilo (traductores, asistencia jurídica, etc.), a la asistencia de las necesidades de los migrantes (atención sanitaria y psicológica, etc.), al aumento del número de plazas y recursos de acogida, a la formación y capacitación de profesionales y personas voluntarias de las ESAL, a la mejora de instalaciones en las que se formulan y gestionan las solicitudes. También destacar las actuaciones desarrolladas en el ámbito de la acogida a las personas que huyeron de Ucrania por la invasión de Rusia a partir de 2022.

No obstante, no se han desarrollado las actuaciones planificadas en materia de evaluación (ON2). En el ámbito del objetivo de acogida y asilo (ON1), no se han podido implementar las actuaciones de mejora de las instalaciones en los aeropuertos de Barajas y el Prat, debido a los problemas con AENA. Igualmente, el Plan de asistencia a solicitantes de asilo y protocolo de actuaciones ante afluencias masivas se elaboró al final del periodo de implementación del FAMI, no siendo operativo hasta el nuevo periodo. Por otra parte, a pesar de las inversiones en materia de capacitación, contratación de personal (OAR), diseño de una herramienta informática para mejorar la gestión de las solicitudes de asilo (que sólo estuvo operativa en los últimos años del FAMI), no se ha conseguido reducir el periodo de su tramitación a menos de 6 meses. Tampoco, se ha realizado formación a miembros de cuerpos y fuerzas de Seguridad del Estado en materia de asilo, con cargo a FAMI (fue financiado con cargo a PGE).

-OE2 Integración: Se han realizado proyectos que han contribuido a facilitar a los NTP su integración en la sociedad, a través del acceso en igualdad a servicios públicos, la participación en acciones de mediación intercultural, la prevención del absentismo escolar, la atención a víctimas de explotación sexual, violencia o trata, entre otras actuaciones. También se realizaron acciones de carácter integral en barrios en zonas con mayor presencia de población inmigrante.

Entre sus objetivos se hallaba el proporcionar apoyo a la acogida y la atención de MENA. Al momento de la planificación se consideró especialmente relevante abordar actuaciones en este ámbito, pero finalmente no se han desarrollado, porque éstas se hallan vinculadas a la ejecución/gestión de los servicios públicos de asistencia social, infancia o jóvenes que son competencia de la CCAA.

La implementación de las actuaciones en integración estuvo limitada por la estimación de los tribunales españoles de diversos recursos presentados por la Generalitat de Cataluña, al considerar que tienen naturaleza de asistencia social y, por tanto, son competencia de las CCAA.

Las actuaciones previstas en el ámbito de la capacitación (ON3), tampoco han sido desarrolladas. Y, entre ellas, se hallaban acciones de coordinación y cooperación entre los diferentes órganos y estructuras administrativas y entre todas las partes. Estas han sido desarrolladas por la SEM, con cargo al presupuesto nacional. De hecho, en la encuesta realizada la valoración sobre la cooperación entre las partes implicadas (SEM, Ministerio del Interior, ESAL y otras unidades de la AGE) es de 3,9 puntos, valoración inferior al registrado en otros aspectos considerados.

Por último, hay que señalar que no se han realizado actuaciones en materia de migración legal, por no estar incluidas en el PN.

-OE3 Retorno. FAMI ha contribuido con medidas de acompañamiento a mejorar la calidad de vida de migrantes residentes en Centros de Migración, mejorando las infraestructuras de CIE, aumentando la prestación de asistencia sanitaria, social, humanitaria y de manutención en los CIE y los CETI, así como incrementando la seguridad en los traslados de los migrantes irregulares (misiones de escolta de funcionarios, compra de vehículos securizados). Por otra parte, FAMI ha contribuido a programas de retorno voluntario y forzoso, para lo cual se han desarrollado actuaciones de mejora y ampliación de las infraestructuras de los CIEs, así como de las condiciones de alojamiento y servicios asistenciales, la mejora de la formación del personal implicado.

No se ha sustituido el CIE de Málaga que también estaba previsto. Tampoco se ha realizado la construcción de un nuevo CIE en Madrid

No obstante, en este objetivo específico no se han logrado los objetivos cuantificados en el PN, ni en lo que respecta al retorno forzoso, ni sobre todo al voluntario. Es obvia la dificultad de planificar la evolución de las personas acogidas al retorno por diversos motivos, pero en el caso del voluntario, los resultados han quedado muy lejos de los objetivos (9.943 personas frente a 30.000 previstas), que se podría explicar, en parte, por la mejora de la economía española que desincentiva el retorno a los países de origen. En cuanto al retorno forzoso, resaltar los problemas que surgen con los países de retorno que ponen muchas dificultades de aceptar el retorno de sus nacionales).

También es de resaltar la no realización de actuaciones de colaboración internacional con terceros países, sobre todo con Marruecos, Mauritania y Senegal. Los acuerdos bilaterales fueron realizados con cargo al presupuesto nacional; por otra parte. Tampoco se realizó la ampliación en 500 plazas de los CETIs que estaban programadas, así como que se llevaran a cabo Comisiones de Reconocimiento Internacional, por presentar una gran carga administrativa que no incentiva la presentación.

- Las actuaciones desarrolladas por FAMI son altamente coherentes con los de otros programas financiados por la UE en el mismo periodo, como el FSE, FSI, FEDER, así como con otras políticas públicas.

- En general, las acciones ejecutadas a través del Fondo FAMI 2014-2020 mostraron un alto grado de coherencia con otras intervenciones nacionales con objetivos similares. La planificación cuidadosa, los mecanismos de coordinación y las evaluaciones regulares aseguraron que no hubiera contradicciones significativas entre las políticas financiadas por el FAMI y las políticas nacionales en áreas clave como la integración social, el control de fronteras y la seguridad. La complementariedad entre los diferentes fondos evitó solapamientos y optimizó el uso de los recursos disponibles, maximizando el impacto de las intervenciones.

-Se establecieron mecanismos de complementariedad y sinergias entre los distintos fondos, lo que permitió evitar duplicidades y maximizar el impacto de las acciones en áreas como la migración, la integración y el asilo.

-La coordinación entre el FAMI y otros programas e instrumentos nacionales, garantizó una respuesta integral a las necesidades de los migrantes y solicitantes de asilo. La complementariedad entre los distintos instrumentos permitió abordar de manera eficiente las distintas dimensiones de la integración y protección de los migrantes.

-Se establecieron mecanismos que incluyeron la coordinación interinstitucional, la planificación estratégica y el monitoreo continuo. Estas herramientas permitieron que los diferentes instrumentos

financieros trabajaran de manera coherente y complementaria, evitando duplicidades y asegurando una distribución eficiente de los recursos.

-Positiva respuesta del FAMI a situaciones de crisis migratorias y de emergencia. A través de FAMI se han financiado actuaciones de reasentamiento y reubicación, consecuencia de la crisis de los sirios, de la crisis de los refugiados, entre otras, aportando valor añadido a la UE, colaborando con la admisión de migrantes provenientes de sus países de origen o de otros EEMM.

Igualmente, rápida ha sido la respuesta de España ante la elevada entrada de migrantes irregulares en Ceuta y Melilla (2017-2018) y Ceuta (2019), así como en Canarias (2020), que requirieron de la adopción de medidas urgentes para afrontar las necesidades de los migrantes, tanto de alojamiento, como sanitarias, entre otras cuestiones.

-El valor añadido de las ayudas de la UE es muy elevado. La contribución de las ayudas de la UE ha supuesto el 79,5% del coste de las actuaciones implementadas. Se considera que de no haberse dispuesto de dichas ayudas los logros habrían sido menores. De hecho, los stakeholders que han respondido la encuesta, valoran los logros alcanzados con FAMI con 4,4 puntos frente a 2,5 puntos de no haberse dispuesto de dichas ayudas.

Gracias a FAMI se ha podido llegar a un mayor número de beneficiarios, así como a la ampliación de actuaciones. Por otra parte, ha contribuido a la mejora de los sistemas de implementación, gestión y control de las mismas.

-En cuanto a la sostenibilidad de los resultados alcanzados con FAMI depende de la tipología de las actuaciones. Las relacionadas con las realizadas en infraestructuras y equipamientos (mejoras en Centros de Migración, entre otras), así como las destinadas a capacitación es previsible se mantengan los resultados, pero otras no. Los resultados alcanzados en el OE2 serán los más afectados, siempre que no dispongan de la financiación adecuada.

No obstante, hay que tener en cuenta que es competencia del MISSM, a través de la SEM, el promover la plena integración de las personas extranjeras en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas, es por ello que muchas de las actuaciones desarrolladas con FAMI se habrían desarrollado, si bien que con menos financiación y, por ende, con una menor sostenibilidad de los resultados. Al respecto, hay que destacar que una amplia gama de actuaciones se ha incorporado al FAMI 2021-2027, con lo que es previsible la sostenibilidad de los resultados.

- A pesar de las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea, apenas se ha reducido las cargas administrativas del FAMI. Los distintos grupos de interés participantes en la encuesta realizada valoran las cargas administrativas con 5 puntos (6 es el máximo), incluso algún participante le ha dado una valoración de 6 puntos.

Se han introducido diversas innovaciones que mejoran la gestión, tales como la planificación plurianual, que permite una actuación con visión de largo plazo, facilitando la toma de decisiones en relación con las actuaciones a abordar, contribuye a una racionalización del gasto y a superar limitaciones presupuestarias. No obstante, no se ha introducido el método de costes simplificados, porque requería de mucho tiempo y recursos y no tienen garantizados pasar los filtros de auditoría. Ahora bien, es de resalta la aprobación en 2022 del cambio del modelo de gestión, desde las convocatorias de subvenciones en las convocatorias al método de gestión mediante acción concertada. A partir de este momento existe un modelo mixto de gestión, en la que convivirá la gestión mediante acción concertada con la convocatoria de ciertas subvenciones. Otro aspecto relevante es el establecimiento del periodo fiscal (16 de octubre a 15 de octubre, en sustitución del año anual, lo que ha supuesto un aumento de las cargas administrativas).

Un hándicap añadido es la dimensión de los recursos humanos involucrados en la gestión del proceso de implementación de FAMI que es pequeña. A ello se une que la personas tienen un alto ritmo de rotación, de tal manera que en la mayoría de los casos llevan como máximo dos o tres años ocupando sus puestos de trabajo.

Por último, es importante poner de manifiesto que la base de los indicadores es compleja y podría contener inexactitudes, lo que dificulta la elaboración de la presente evaluación

3. Recomendaciones

1.-Reforzar el sistema de respuesta de asilo a solicitantes de PI, con el fin de rebajar los periodos de tramitación, hasta al menos los 6 meses que señala la normativa. A tal fin, se considera que hay que aumentar el número de personas de la OAR y, sobre todo capacitar al personal. Igualmente, se recomienda agilizar la instalación de procesos y procedimientos que hagan más eficaz y eficiente el proceso administrativo de gestión de las peticiones de PI. Se trata de ganar en eficiencia.

2-Mejorar y aumentar las infraestructuras de Centros de Migración. En FAMI 2014-2020 hubo actuaciones en este ámbito que no se realizaron, entre ellas las instalaciones en los aeropuertos de Barajas y el Prat¹⁴² y aumentar las plazas en los CIE y los CETI, así como mejorar las condiciones de habitabilidad, salubridad y la convivencia. Asimismo, en infraestructuras de otros centros de acogida (por ejemplo, los CAR). Se considera que ante el avance de los flujos migratorios se debería invertir en la capacidad de las infraestructuras y en mejorar su calidad para aumentar el bienestar de los migrantes que residan en los Centros hasta que encuentren una solución a su situación.

3.-Abordar actuaciones pendientes del PN del FAMI 2014-2020. Entre ellas todos los relativos proyectos de destinados a desarrollar, supervisar y evaluar políticas de integración en Estados UE. Tanto la OPI, como OBERAXE realizan estudios en relación con el proceso migratorio, su problemática y necesidades. Se propone aumentar las ayudas a estas Instituciones, o similares, a fin de profundizar en proyectos que sean de utilidad para la mejora de las políticas migratorias.

4-Impulsar actuaciones de acogida e integración de MENA en colaboración con las CCAA.

5-Articular medidas legales que permitan la migración legal y que eviten los peligros y riesgos del acceso al territorio español de manera irregular.

6-Mejorar la planificación y organización de los recursos disponibles en las unidades gestoras. Se trata de anticipar las necesidades que surgen a lo largo del proceso de implementación. Al respecto se considera:

-**Mejorar los sistemas de información para agilizar la gestión de las ayudas, desde el inicio de los proyectos.** Se considera que los sistemas informáticos deberían ser una tarea prioritaria desde el inicio de la programación. El objetivo es que las herramientas informáticas que se desarrollen para la gestión, seguimiento, verificación y certificación de las operaciones, eviten que se produzcan cuellos de botella.

-**Dimensionar los recursos humanos** necesarios para hacer frente a la sobrecarga de trabajo que se produce en muchas unidades administrativas. Ante las dificultades existentes en la modificación de las RPTs de la Administración Pública, se recomienda promover la estabilidad de los recursos humanos, ya que los cambios ralentizan la implementación de los proyectos y eficienciar los procesos y procedimientos de gestión.

-**Capacitación del personal** responsable de la gestión de los fondos europeos. Se considera que es relevante formar a las personas en técnicas especializadas de gestión eficiente y eficaz, no solo en aquellos aspectos que se centran en el conocimiento de los fondos europeos. Con ello, se mejoraría la capacidad administrativa y se reducirían los tiempos de gestión.

¹⁴² Al presente, ya se están abordando inversiones en este ámbito

-**Externalización de algunas tareas administrativas.** Se considera que sería una alternativa para reforzar los recursos humanos disponibles responsables de las tareas administrativas existentes en el proceso de implementación: selección de operaciones, el proceso de verificación, entre otras.

7. Adoptar medidas que agilicen la gestión administrativa. Se trataría de avanzar en la reducción de la carga administrativa. Las convocatorias en concurrencia competitiva son complejas, consumen mucho tiempo de gestión, por lo que se propone la utilización de métodos de gestión más sencillos. El cambio de modelo de acción concertada va en esa dirección. También hay que señalar que las convocatorias en concurrencia simple, aunque tienen sus problemas, simple son más ágiles.

Otros aspectos a abordar serían la reducción de la exhaustiva documentación justificativa; simplificar, optimizar y sistematizar los procedimientos; acomodar la gestión presupuestaria para que las inversiones avancen sin tener que estar sometidas a rigideces presupuestarias (aumentar los desembolsos anticipados, entre otros aspectos) que mejore la disponibilidad de crédito de organismos implicados; reducir la carga administrativa apoyada en la utilización de costes simplificados, entre otras medidas.

8-Mejorar la información recogida de las operaciones. En el análisis de los datos de los indicadores tanto financieros como de producto, se ha observado la existencia de valores muy extremos, su no concordancia con la información enviada a la Comisión, la complejidad de la información financiera, entre otros aspectos. Se considera que habría que mejorar su recopilación y otorgarle coherencia con lo que se envía a la Comisión. Habría que mejorar la recogida, control y transmisión de la información, a fin de minimizar la existencia de información inconsistente, a fin de evitar duplicaciones e inexactitudes.

9-Avanzar en la coordinación y la transparencia entre las distintas partes que intervienen en las actuaciones del ámbito del FAMI. De los resultados obtenidos de la encuesta realizada, se observa que, la cooperación entre las partes recibió una puntuación menor que en otros aspectos valorados, con lo que constituye un ámbito a mejorar. Por otra parte, en las acciones de ayuda humanitaria, la Cruz Roja se alinea a esta consideración, al igual que señala deficiencias de protocolos en situaciones de emergencia. Se propone articular mecanismos que mejoren la colaboración entre las partes implicadas, que faciliten el intercambio de experiencias y aprendizajes; así como una mayor capacitación. Y aumentar la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas a fin de mejorar e impulsar las actuaciones en materia de integración de NTP.